

Breve storia del Rapporto giuridico tra l'Amministrazione finanziaria e la SOGEI SPA per la gestione dell'anagrafe tributaria

Autore: Chiàntera Giuseppe

In: Diritto tributario

PRIMO PERIODO 1976 - 1982

La legge n. 60 del 1976 aveva previsto l'affidamento, a società specializzate costituite con prevalente partecipazione statale, per un periodo non superiore a cinque anni, delle prestazioni relative alla realizzazione e al funzionamento del sistema informativo per la gestione dell'Anagrafe tributaria. Ai sensi della predetta legge, l'Amministrazione finanziaria ha affidato, con apposite convenzioni, alla Società Generale di Informatica S.p.A. (SOGEI) la conduzione e lo sviluppo del Sistema informativo della fiscalità (Anagrafe Tributaria).

L'affidamento alla neo costituita SO.GE.I. della realizzazione e gestione dell'Anagrafe tributaria, disciplinato, si ripete, su base convenzionale, non ha posto particolari problemi in ordine all'instaurazione ed alla natura del rapporto in relazione alla rilevanza e delicatezza dei compiti da svolgere, considerato il carattere pubblico della Società stessa, costituita integralmente con capitali della ITALSIEL, a sua volta appartenente all'IRI e, per una quota minoritaria, alla Banca d'Italia.

La limitazione ad un solo quinquennio dell'affidamento in parola è stato superato dalla successiva disposizione di cui all'art. 7, secondo comma, del decreto-legge 30 settembre 1982, n. 688, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 novembre 1982, n. 873 (misure urgenti in materia di entrate fiscali), che ha reiterato l'autorizzazione al Ministero delle finanze ad affidare, mediante la stipula di contratti o convenzioni, il completamento e la conduzione tecnica del sistema informativo.

Il sesto comma del suddetto articolo ha disposto il relativo finanziamento con riferimento al quinquennio 1983-1987 ed il successivo settimo comma ha precisato che il Ministero delle finanze provvede a stipulare i contratti o le convenzioni "anche in deroga agli artt. da 3 a 9 del Regio Decreto 18 novembre 1923, n. 2440, e successive modificazioni, e integrazioni, nonché alle relative disposizioni regolamentari di cui al Regio Decreto 23 maggio 1924, n. 827" (vale a dire in deroga alle norme sulle procedure di evidenza pubblica in materia contrattuale).

Infine, l'art. 6, primo comma, della legge 11 marzo 1988, n. 66 ha disposto che il summenzionato art. 7, settimo comma del decreto legge n. 688/1982 si applichi anche oltre il 31 dicembre 1987 ed il successivo secondo comma ha autorizzato la conseguente spesa per gli anni dal 1988 al 1992.

Secondo periodo 1992 - 2003

Con l'entrata in vigore della legge 30 dicembre 1991, n. 413, si ha un parziale mutamento dello scenario fin qui descritto, in quanto

l'art. 22, quarto comma, di detta legge prevede che "le attività di manutenzione, conduzione e sviluppo del sistema informativo del Ministero delle finanze possono essere affidate in concessione, in conformità alle disposizioni di cui all'art. 6, comma 1, della legge 11 marzo 1988, n. 66, a società specializzate..."

Pertanto, mentre cambia il titolo dell'affidamento, per il quale detta norma prevede espressamente la forma della concessione, rimane invariata la procedura derogatoria dell'affidamento stesso per l'esplicito richiamo delle disposizioni di cui all'art. 6, primo comma, della legge n. 66/1988.

Peraltro, l'art. 15 della legge 19 febbraio 1992, n. 142 (legge comunitaria per il 1991) aveva abrogato tutte le norme - fra cui l'art. 3 del decreto legge n. 8/1976, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 60/1976 e l'art. 7, secondo comma, del decreto legge n. 688/1982, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 873/1982 - limitatamente alla parte in cui prevedevano l'affidamento obbligatorio delle

prestazioni relative agli appalti nel settore dell'informatica a società costituite con prevalente partecipazione statale, anche indiretta.

Detta disposizione, intesa a tutelare e promuovere la concorrenza, ha rimosso l'obbligo di una partecipazione pubblica prevalente al capitale delle società affidatarie, ma non ne ha escluso l'eventuale presenza, come si è verificato nel caso della

SO.GE.I., che, nella fase iniziale della concessione era di integrale appartenenza FINSIEL, la quale, a sua volta apparteneva per il 77,9% a TELECOM ITALIA, facente parte del gruppo IRI, per il 14,4% alla Banca d'Italia e per il 7,7% ad altri azionisti.

Successivamente, la partecipazione pubblica in TELECOM (e quindi in SO.GE.I.) si è andata progressivamente attenuando per effetto del processo di privatizzazione avviato nel 1994.

Va rilevato che la procedura per l'affidamento diretto della concessione alla SO.GE.I. è stata attuata in epoca anteriore all'entrata in vigore della direttiva comunitaria n. 50 del 1992, regolatrice delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di servizi (1 luglio 1993), recepita nell'ordinamento italiano con il decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 157.

Alla concessionaria, inoltre,

è stato riconosciuto il ruolo di organismo di diritto pubblico nell'ambito delle attività comprese nella convenzione stipulata con il Ministero delle finanze, cosicché la direttiva europea non sarebbe applicabile, pure a prescindere dall'argomento cronologico, posto che l'art. 6 della direttiva stessa ne esclude l'applicazione nei casi di affidamento di servizi ad un ente che sia esso stesso amministrazione aggiudicatrice.

In effetti, almeno nella fase iniziale del rapporto concessorio, la SO.GE.I. non si trovava in una posizione sostanzialmente diversa da quella precedente, vista la quasi totalitaria partecipazione pubblica al capitale sociale.

Peraltro, la convenzione, la cui durata è stata stabilita in nove anni (dal 14 maggio 1992 al 13 maggio

2001), prevedeva espressamente che la Concessionaria provveda all'acquisizione dei beni e servizi occorrenti,

nel "rispetto delle disposizioni comunitarie in materia di forniture pubbliche, nonché della normativa nazionale in tema di lotta alla criminalità organizzata e di trasparenza e buon andamento dell'attività amministrativa".

D'altronde, i compiti conferiti alla SO.GE.I. erano chiaramente contrassegnati da una rilevante caratterizzazione pubblicistica, consistendo nell'assistenza allo svolgimento delle attività informatiche del Ministero dirette alla gestione delle imposte. A tal fine, la Concessionaria era tenuta ad assicurare l'operatività degli uffici finanziari, a fornire ausilio alla lotta all'evasione, a costituire la banca dati dei contribuenti e a fornire servizi ai contribuenti stessi.

La Convenzione di concessione aveva carattere normativo di massima, in quanto rinviava ad appositi Atti esecutivi l'esatta delimitazione dei singoli incarichi, con la specificazione dei programmi da realizzare, dei tempi di esecuzione, dei corrispettivi spettanti e delle modalità dei controlli da parte dell'Amministrazione.

E' da rilevare che l'art. 18, primo comma, della Convenzione stessa prevedeva che la Concessionaria possa avvalersi della collaborazione di società del Gruppo FINSIEL, del quale fa parte, nonché delle prestazioni di personale di dette società, assumendo, comunque, ogni responsabilità al riguardo nei confronti dell'Amministrazione.

Nelle more della scelta del nuovo affidatario, attesa la difficoltà dell'Amministrazione finanziaria a provvedere direttamente al funzionamento del Sistema informativo, al fine di evitare soluzioni di continuità dello stesso, in data 10 maggio 2001 è stato stipulato un Atto di proroga tecnica sino al 31 maggio 2003 della Convenzione di concessione, con esclusione dalla proroga stessa delle attività connesse ai nuovi studi di settore, attribuite in concessione alla Società per gli Studi di Settore Spa (SOSE).

TERZO PERIODO DAL 2003

A seguito della privatizzazione di TELECOM si è andata consolidando l'idea di scorporare la SO.GE.I. da tale Gruppo, risultando inconcepibile che un servizio essenziale quale la gestione del Sistema informatico dell'Amministrazione finanziaria centrale, connotata da preminenti esigenze di riservatezza e di sicurezza, venisse svolto da una società privata.

Si è giunti, così, alla determinazione di procedere all'acquisto in data 1° luglio 2002 dell'intero pacchetto azionario della SO.GE.I. S.p.A. da parte del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento delle politiche fiscali, esercitando la facoltà attribuita dall'art. 59, comma 5, del decreto legislativo n. 300/1999, il quale consente al Ministero stesso ed alle Agenzie fiscali di promuovere la costituzione o partecipare a società che, secondo le disposizioni del codice civile, abbiano ad oggetto le prestazione di servizi strumentali all'esercizio delle funzioni pubbliche ad essi attribuite.

In prossimità della scadenza della proroga tecnica della Convenzione di concessione (31/5/2003), l'Amministrazione si era posta il problema di come e con quali strumenti regolare il suo rapporto con la SO.GE.I..

A tal fine, il Dipartimento per le politiche fiscali del Ministero delle finanze ha inoltrato un'articolata richiesta di parere al Consiglio di stato, il quale si è pronunciato nell'adunanza della III Sezione in data 11 marzo 2003 (parere n. 525/03), condividendo la tesi dell'Amministrazione nel senso dell'ammissibilità del riaffidamento diretto dell'incarico a SO.GE.I., ma non più nella forma della concessione, bensì con l'utilizzo del diverso strumento dell'appalto di servizi.

In merito ai soggetti che debbono intervenire nel rapporto giuridico con la SOGEI, al fine di garantire l'unitarietà del Sistema informativo della fiscalità, il Consiglio di Stato ha convenuto che la fruizione dei servizi del Sistema informativo stesso

debba essere assicurata non solo per il suddetto Dipartimento ma anche nei confronti di tutti gli altri soggetti facenti parte dell'Amministrazione finanziaria (compresa Equitalia Spa).

La Sezione ha ritenuto che, in presenza di un Sistema informativo unitario come quello in discorso, non sarebbe rispondente a criteri di efficienza e di razionalità assumere iniziative per scindere il sistema stesso in rami diversi, a secondo dell'utilizzatore. L'Organo consultivo, nella motivazione del parere, ha tenuto presente che nel Sistema informativo della fiscalità è compresa, come componente più rilevante, anche l'Anagrafe Tributaria.

Le informazioni

-

sia di fonte interna, sia di fonte esterna - acquisite in Anagrafe Tributaria, sono patrimonio comune dell'Amministrazione finanziaria. La banca dati Anagrafe Tributaria è costituita, infatti, dai dati raccolti, elaborati ed archiviati dagli ex Centri Informativi, le cui funzioni sono confluite nelle Agenzie e nel Dipartimento delle politiche fiscali. La funzione generale di coordinamento del Dipartimento per le politiche fiscali (ora Dipartimento delle finanze) nei confronti di tutti i soggetti che, a vario titolo, operano nel settore della fiscalità, si articola anche nell'ambito del coordinamento del Sistema informativo della fiscalità e della rete unitaria di settore (art. 24, comma 1, lettera d), legge n. 300/1999).

Il Consiglio di Stato ha condiviso così

la determinazione del Dipartimento, il quale, al fine di garantire l'unitarietà del Sistema informativo della fiscalità, ha ritenuto opportuno conservare in capo ad un unico soggetto la gestione e la conduzione tecnica del Sistema Informativo della fiscalità ed individuare proprio nella SOGEI l'apposita struttura per l'attuazione di strategie di integrazione di detto Sistema informativo ex art. 56, comma 1, lettera e) del decreto legislativo n. 300/1999.

Si

è ravvisato, poi, nell'appalto di servizi lo strumento più idoneo per definire il rapporto con la SO.GE.I. e non più praticabile la concessione, sia per l'inconfigurabilità quale pubblico servizio dell'attività informatica oggetto dell'incarico (ritenuta dalla Corte dei conti e dal Consiglio di Stato mera modalità organizzativa di servizi e funzioni di prevalente natura tecnica), sia per l'assenza di una qualsiasi alea connessa alla gestione (elemento ritenuto discriminante in sede europea per la

configurazione di un rapporto concessorio, nel quale l'imprenditore assume il rischio di gestione del servizio remunerandosi per una parte significativa presso l'utente, riguardando la concessione sempre un articolato rapporto trilaterale, che interessa l'Amministrazione, il concessionario e gli utenti del servizio, sui quali grava il costo dello stesso).

In merito alla legittimità dell'affidamento diretto, si rileva che la Corte di giustizia CE, nella "storica" sentenza Teckal 18 novembre 1999, n. 107,

ha sancito la possibilità di derogare alla normativa comunitaria e di non espletare la procedura di gara per la scelta del fornitore tutte le volte in cui la persona giuridica privata alla quale l'Amministrazione pubblica affida la fornitura sia sottoposta al controllo dell'Amministrazione stessa e, contestualmente, abbia sempre la medesima Amministrazione come proprio cliente.

In altri termini, si configurerebbe un affidamento in house quando un contratto è stipulato tra una Amministrazione pubblica ed una persona giuridica distinta, l'applicazione delle direttive comunitarie può essere esclusa nel caso in cui l'Amministrazione eserciti sulla persona di cui trattasi un controllo equivalente, ai fini degli effetti pratici, ad una relazione di subordinazione gerarchica e questa persona giuridica realizzi la parte più importante della propria attività con l'Amministrazione controllante.

In sostanza, il rapporto in house è caratterizzato dalla

- dipendenza formale (ad es. proprietà della partecipazione)

- dipendenza economica (sistema di finanziamento o capitalizzazione)

- dipendenza amministrativa (sistema di controllo amministrativo)

- destinatario del servizio (prevalenza o esclusività delle attività a favore dell'amministrazione aggiudicatrice).

Gli elementi sopraindicati ricorrono nel rapporto giuridico intercorrente tra il Dicastero e la SOGEI, totalmente partecipata dallo stesso, finanziata con risorse pubbliche e capitale pubblico, controllata dall'Amministrazione attraverso l'esercizio della funzione del controllo analogo, ed operante prevalentemente al fine di garantire il funzionamento dell'Anagrafe tributaria.

Relativamente al rapporto della SO.GE.I. S.p.A. con le Agenzie fiscali, atteso che nei confronti di esse non ricorre il requisito della dipendenza formale ed organizzativa, il Consiglio di Stato ha condiviso un'applicazione in senso estensivo del concetto di affidamento in house, tenuto conto che le Agenzie fiscali pur se hanno personalità giuridica distinta e godono di piena autonomia, secondo quanto disposto dall'articolo 8 e dall'articolo 61 del decreto legislativo n. 300 del 1999, possono, tuttavia, qualificarsi come articolazioni dell'Amministrazione fiscale, funzionalmente collegate al Ministero, con il compito di operare quali strutture serventi del Ministero stesso. A ciò va aggiunto che, per il combinato disposto degli articoli 59, comma 5, e 56, comma 1, lettera e), del decreto legislativo n. 300 del 1999, la SO.GE.I. S.p.A. risulta destinata ad operare, nel contempo, come società strumentale all'esercizio delle funzioni attribuite al Dipartimento delle politiche fiscali (ora Dipartimento delle finanze) e quale struttura unitaria per l'attuazione delle strategie di integrazione dell'intero Sistema informativo della fiscalità.

Ciò posto, la Sezione dell'Organo consultivo ha convenuto in ordine alla possibilità di stipula di un Contratto di servizio quadro (contratto normativo), mediante il quale individuare le regole comuni per disciplinare in modo uniforme i singoli rapporti che, successivamente, verranno posti in essere, con la SO.GE.I. S.p.A., da parte delle singole Strutture Organizzative (Agenzie fiscali, Equitalia), attraverso la stipula di contratti di appalto di servizi (Contratti Esecutivi), ai fini della disciplina specifica dei prodotti, dei servizi e delle soluzioni che la medesima Società dovrà in concreto fornire nei singoli casi.

Conformemente ai pareri emessi dallo stesso Consiglio (parere facoltativo n. 525/2003 e obbligatorio 1740/2003 e 4950/2005), il Dipartimento per le politiche fiscali ha stipulato con SO.GE.I il contratto normativo (Contratto di servizi quadro) che stabilisce “tempi, condizioni e modalità del rapporto con la Società, nonché le regole comuni cui tutte le articolazioni dell’Amministrazione faranno riferimento nella stipula dei singoli Contratti Esecutivi, per disciplinare in modo uniforme il contenuto degli specifici rapporti”.
Ne risulta, in coerenza con il decreto legislativo n. 300/99 e con il Decreto del Presidente della Repubblica n. 107/2001, un sistema di responsabilità così delineato:

- il governo strategico del Sistema informativo della fiscalità (indirizzo, coordinamento e monitoraggio) in capo al Dipartimento per le politiche fiscali (ora Dipartimento delle finanze);
- il governo dello sviluppo e della gestione (governo dell’attuazione degli indirizzi) delle aree di propria competenza in capo alle Strutture Organizzative;
- l’azione strumentale a raggiungimento degli obiettivi di governo complessivo e dell’attuazione in capo alla Società partecipata.

Trasferimento delle attività informatiche in materia di finanza e di contabilità pubblica riservate allo Stato svolte dalla

CONSIP S.p.A. alla SOGEI S.p.A

Il Ministero dell'economia e delle finanze, per lo svolgimento delle attività informatiche in materia di finanza e di contabilità pubblica, riservate allo Stato ai sensi del decreto legislativo n. 414/1997 ed individuate con decreto ministeriale 17 giugno 1998, si è avvalso dell'organismo in house a struttura societaria CONSIP S.p.A..

Il decreto legge n. 95/2012, art. 4, comma 3-bis, prevede che le predette attività informatiche riservate allo Stato nonché le attività di sviluppo e gestione dei sistemi informatici delle amministrazioni pubbliche, svolte dalla CONSIP S.p.A. ai sensi di legge e di statuto, sono trasferite, mediante operazione di scissione, alla SOGEI S.p.A., che svolgerà tali attività garantendo per cinque esercizi l'osservanza del precedente modello di relazione con il Ministero.

La CONSIP, fin dal 1998, è stata chiamata a sviluppare i sistemi informativi del Ministero dell'Economia e delle Finanze (area Economia). La Società forniva, altresì, servizi di consulenza e di assistenza progettuale, organizzativa e tecnologica per la Corte dei conti, per la quale realizzava progetti, in una forte logica di integrazione, per assicurare il massimo grado di interconnessione e interoperabilità fra i sistemi informativi, in modo da integrare conoscenze, risorse e organizzazione e presentare la P.A. come un interlocutore unico.

Ne consegue ora che la SOGEI ricopre non solo il ruolo di apposita struttura in house del Dipartimento delle finanze per l'attuazione di strategie di integrazione del Sistema informativo della fiscalità, ma è anche la società in house ai Dipartimenti dell'area economia del Ministero dell'Economia e delle Finanze per la realizzazione delle attività informatiche riservate allo Stato rimaste attribuite alla competenza istituzionale di detti Dipartimenti.

<https://www.diritto.it/breve-storia-del-rapporto-giuridico-tra-l-amministrazione-finanziaria-e-la-sogei-spa-per-la-gestione-dell-anagrafe-tributaria/>