

1.1 L'ANALISI EFFETTUATA DALLA COMUNITÀ EUROPEA E I TEMI PRINCIPALI DEL PIANO E-EUROPE

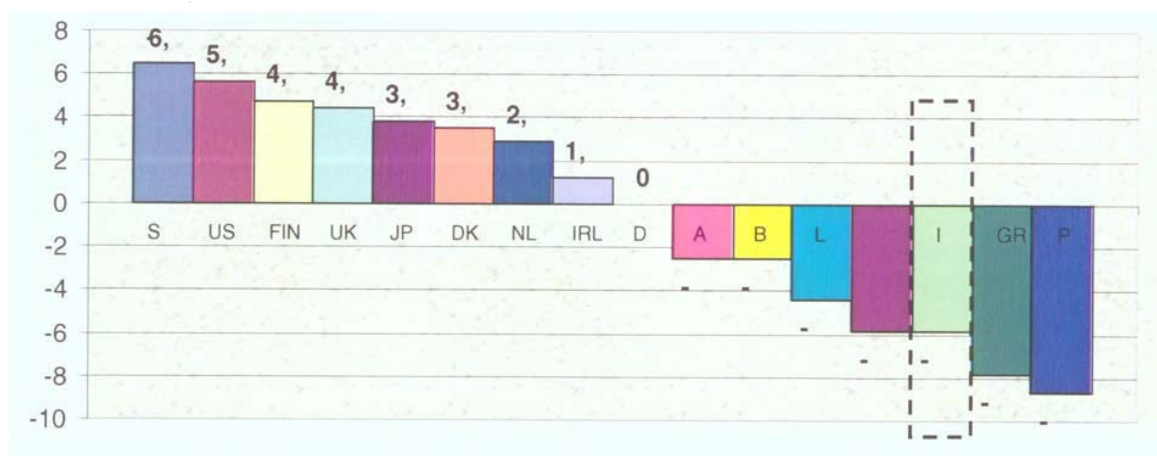
Il piano di azione e-Europe 2005 è stato presentato al Parlamento Europeo il 18 Febbraio 2004 con l'intento di:

- effettuare una valutazione comparativa fra i vari Stati dell'Unione dei progressi compiuti nel settore ICT,
- definire obiettivi chiari,
- riorientare i programmi esistenti verso le nuove priorità identificate.

In particolare, per avere un'immediata visione d'insieme del sistema Europa, la Commissione Europea ha messo a punto un indice sintetico di innovazione (fig. 2), basato su 17 indicatori, che misura lo scostamento rispetto alla media UE dei singoli paesi Europei, nonché degli Stati Uniti e del Giappone.

fig. 2

Indice sintetico di innovazione

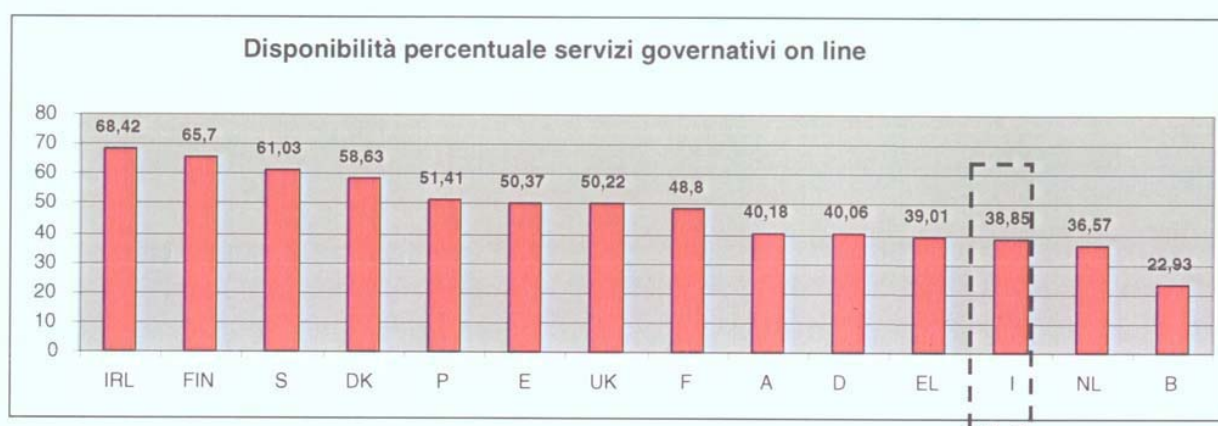


S	Svezia	US: Stati Uniti	FIN	Finlandia	UK	Gran Bretagna	JP	Giappone	DK	Danimarca	
NL	Olanda	IRL	Irlanda	D	Germania	A	Austria	B	Belgio	L	Lussemburgo
E	Spagna	I	Italia	GR	Grecia	P	Portogallo				

Esaminando il posizionamento del "sistema Italia" è evidente come, rispetto ad altri paesi Europei, esso abbia accumulato un notevole ritardo, attestandosi agli ultimi posti in Europa insieme a Portogallo e Grecia.

Se, ad esempio, si esamina la disponibilità di servizi della Pubblica Amministrazione on line (fig.3) l'Italia si classifica nelle ultime posizioni, sebbene la varianza tra i paesi non risulti elevata; i leader nell'offerta di servizi on-line sono i paesi del Nord, nei quali la diffusione di Internet ed il suo utilizzo nelle Pubbliche Amministrazioni è una realtà consolidata già da molti anni.

fig. 3



Alla luce di tale disomogeneità, la Commissione Europea ha voluto sensibilizzare tutti i Paesi dell'Unione sui temi ritenuti prioritari in materia di digitalizzazione. Per orientare in una stessa direzione gli sforzi dei singoli governi l'Unione ha quindi individuato sei aree tematiche considerate di particolare interesse su cui concentrare lo sforzo innovativo, lasciando poi ai singoli Stati membri di definire modalità e criteri di priorità di intervento. Le aree tematiche individuate sono le seguenti:

e-government: - amministrazione elettronica - l'accento è posto sull'urgenza per ciascuno Stato di utilizzare massivamente le nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT) per fornire ai cittadini servizi amministrativi elettronici e per rendere la Pubblica Amministrazione sempre più veloce, efficiente e vicina al cittadino. Delle modalità attuative e del modello organizzativo adottato dal piano di e-government nazionale si è parlato ampiamente nella relazione sull'esercizio 2004.

e-learning: - teledidattica - è un settore applicativo della tecnologia dell'informazione, che sfrutta le potenzialità rese disponibili da Internet per fornire formazione sincrona e/o asincrona agli utenti, che possono accedere ai contenuti dei corsi in qualsiasi momento e in ogni luogo in cui esista una

connessione on-line. Anche per questa sua caratteristica di "soluzione di insegnamento centrato sullo studente" il piano Europeo incoraggia l'utilizzo dell'elettronica nell'insegnamento come strumento di contrasto a ogni tipo di disomogeneità nell'offerta formativa fra i vari Paesi dell'Unione e all'interno di ciascuno Stato.

e-health: il piano sottolinea come le tecnologie digitali offrano notevoli vantaggi nella gestione della salute, al fine di ridurre i costi amministrativi, di prestare teleservizi sanitari di informazione e prevenzione e di monitorare il flusso di spesa sanitaria evitando sprechi e massimizzandone l'efficienza.

e-business: elaborazione di soluzioni per il commercio elettronico che rendano possibile concludere transazioni, pagamenti elettronici, approvvigionamenti, garantendone la sicurezza.

e-secure: la crescente diffusione di mezzi di comunicazione telematica richiede un potenziamento della sicurezza. I singoli Stati hanno la necessità di individuare le scelte strategiche più opportune, gli strumenti, i servizi e gli standard operativi che meglio garantiscano una struttura di informazione protetta.

e-inclusion: il piano e-Europe 2005 evidenzia il rischio di esclusione di alcune fasce di popolazione dall'accesso alle risorse della Società dell'informazione. Esaminando la situazione dell'Italia, solo una famiglia su 4 dispone di una connessione alla rete, e l'utilizzo di Internet è fortemente collegato all'età, al sesso e alla posizione geografica. La penetrazione della rete nelle famiglie del sud è più bassa (21,3%) rispetto a quelle del Nord (28%); gli anziani, in particolar modo donne, non hanno alcuna conoscenza su come utilizzare la rete. Il piano europeo pone a tutti gli Stati membri l'ambizioso obiettivo di "una società dell'informazione per tutti", orientata soprattutto alla diffusione dell'accesso a banda larga nelle regioni meno favorite e alla diffusione capillare su tutto il territorio dello Stato di servizi pubblici su piattaforme tecnologiche interattive.

1.2 LE POLITICHE GOVERNATIVE PER LO SVILUPPO DELLA SOCIETÀ DELL'INFORMAZIONE

Da quanto esposto nel paragrafo precedente e dall'esame del posizionamento dell'Italia nell'ambito dei paesi Europei, appare con chiarezza la centralità del contesto comunitario nella definizione delle politiche per l'innovazione stabilite dal governo; lo stesso documento **"Linee guida del governo per lo sviluppo della società dell'informazione nella legislatura"**, approvato dal Consiglio dei Ministri il 31 Maggio 2002, afferma che **"una chiara visione e un aggancio diretto alle politiche Europee nel settore della Società per l'informazione costituiscono la premessa indispensabile per l'elaborazione della linea politica nazionale del Governo."**

Il Governo ha inteso dunque emanare delle "linee guida" per una strategia complessiva, cui presupposto fondamentale è la piena collaborazione di tutte le Amministrazioni centrali e locali ed un **forte coordinamento** che eviti le duplicazioni e favorisca invece, ove possibile, la messa a fattor comune delle applicazioni e delle infrastrutture.

I punti salienti di tale strategia sono sintetizzati nella definizione di 10 obiettivi di Governo:

1. servizi on-line
2. carta nazionale dei servizi
3. firma digitale
4. e-procurement
5. posta elettronica
6. impegni e mandati di pagamento gestiti on-line
7. alfabetizzazione certificata di tutti i dipendenti pubblici
8. formazione erogata via e-learning
9. accesso on-line all'iter delle pratiche
10. qualità

Griglia delle interconnessioni fra aree del piano Europeo e obiettivi di governo

aree di		e-government	e-learning	e-health	e-business	e-secure	e-inclusion
obiettivi di governo per l'ICT nella PA	1	servizi on-line					
	2			carta nazionale dei servizi			
	3					firma digitale	
	4				e-procurement		
	5						posta elettronica
	6				impegni e mandati di pagamento gestiti on-line		
	7		alfabetizzazione dei dipendenti pubblici				
	8		formazione erogata via e-learning				
	9	accesso online all'iter delle pratiche					
	10	Qualità					

fig. 4

Come appare evidente dalla griglia riportata in fig. 4, in ciascuna delle aree tematiche di interesse indicate dal programma Europeo si inquadrano uno o più degli obiettivi governativi.

Più in particolare, il Governo ha voluto indicare interventi specifici e strategie di cambiamento per ogni singola Amministrazione; con specifico riferimento al Ministero dell'economia e delle finanze, il documento afferma: **"l'amministrazione Finanziaria prevede un intervento di completa digitalizzazione degli adempimenti doganali, nonché l'introduzione di modalità telematiche per lo svolgimento dei processi tributari. Altri interventi riguarderanno ulteriori servizi per cittadini e imprese, lo sviluppo di soluzioni cooperative tra Amministrazioni diverse e interventi infrastrutturali"**.

Il documento, contenente le linee guida emanate dal Governo, indica poi specifici adempimenti per ciascuna delle strutture organizzative dell'Amministrazione fiscale, definendo non soltanto le linee strategiche di massima, ma altresì impegnando ogni singola struttura sul raggiungimento di obiettivi concreti e misurabili. Nel paragrafo seguente verranno esaminate le modalità con cui il Dipartimento delle Politiche fiscali, nella sua veste di coordinatore dell'Amministrazione Finanziaria tutta, abbia recepito le istanze di Governo e le abbia messe in atto con specifico piano operativo, da realizzare in collaborazione con SOGEI, nel suo duplice ruolo di braccio operativo e partner tecnologico dell'Amministrazione fiscale.

1.3 GLI INDIRIZZI STRATEGICI INDICATI DALL'AZIONISTA PUBBLICO

L'attività annuale della SOGEI, è il risultato di un intenso processo di dialogo e condivisione di esigenze tra la Società e la Pubblica Amministrazione fiscale.

Tale processo si formalizza nel corso del periodo in una serie di atti di indirizzo quali:

- linee guida in materia di informatica pubblica emanate dal Ministro per l'innovazione e le tecnologie;
- atto di indirizzo del Ministro dell'economia e delle finanze verso il Dipartimento per le politiche fiscali;
- obiettivi contenuti nei piani triennali delle Agenzie fiscali e delle altre strutture organizzative dell'Amministrazione fiscale;

- convenzioni stipulate dal Dipartimento per le politiche fiscali con le singole Agenzie fiscali.²;
- contratti esecutivi stipulati tra SOGEI e le strutture organizzative dell'Amministrazione finanziaria;
- pareri di congruità del CNIPA.

L'analisi e l'armonizzazione di questi atti di indirizzo porta alla definizione dei cosiddetti "Piani tecnici", ossia dei piani, stipulati da SOGEI con ciascuna delle strutture organizzative dell'Amministrazione finanziaria (vedi fig. 5), contenenti gli specifici obiettivi che la Società dovrà realizzare in corso d'anno.

La tabella che segue espone un quadro non esaustivo sulle "risposte" che SOGEI, nello svolgimento della sua articolata attività ha fornito alle esigenze europee, nazionali e del cliente.

² Giova ricordare che solo successivamente a tali adempimenti le varie strutture organizzative dell'Amministrazione finanziaria possono definire i propri Piani annuali sulla base dei quali ricevono dal DPF i finanziamenti per l'anno di competenza e sono in grado di predisporre con la Sogei i relativi atti esecutivi. Una volta definito il contenuto di ciascuno schema di atto esecutivo, viene richiesto il parere tecnico-economico al CNIPA, che si riserva a tal fine un periodo di 45 giorni per lo svolgimento delle necessarie analisi, e solo una volta ottenuto tale parere positivo l'atto esecutivo può essere sottoscritto.

Le risposte di SOGEI con qualche numero (al 31/12/2005)

e-government	servizi on-line	34 milioni di dichiarazioni presentate per via telematica 8 milioni di altri atti e documenti trasmessi agli uffici delle Entrate 1,7 milioni di volture catastali eseguite per via telematica 45 milioni di visure catastali ed ispezioni ipotecarie 1 milione di estratti di mappa forniti.
e-health	carta nazionale dei servizi	29 milioni di tessere sanitarie distribuite a tutti gli assistiti delle regioni Abruzzo, Umbria, Emilia Romagna, Veneto, Liguria, Campania, Basilicata, Molise, Piemonte, Lazio
e-secure	firma digitale	Sogei ha realizzato una infrastruttura tecnica ed organizzativa che le ha permesso di essere iscritta dal 26/02/04 nell'elenco dei pubblici certificatori.
e-procurement	e-procurement	Avvio del progetto di e-procurement per le Agenzie
e-inclusion	posta elettronica	Grazie alla rete telematica ed alle infrastrutture realizzate da Sogei tutti gli uffici periferici della Pubblica Amministrazione fiscale sono dotati di collegamenti di posta elettronica.
e-business	impegni e mandati di pagamento gestiti on-line	Sistema di riscossione spontanea tramite modelli F23 ed F24: si avvale di una rete telematica che collega l'Anagrafe tributaria con gli intermediari della riscossione, le regioni, l'INPS, l'INAIL, l'Inpdai, l'Enpals, l'Inpdap, Demanio, Dogane, Monopoli, Banca d'Italia, Ragioneria generale dello Stato. Sistema di riscossione coattiva : nel 2005 sono stati emessi in modalità telematica 105.197 ruoli per un totale di 39.597.922.719 Euro
e-learning	alfabetizzazione certificata dei dipendenti pubblici	Il sistema di erogazione di servizi formativi progettato da Sogei per la Scuola superiore di Economia e Finanze ha ottenuto la certificazione secondo la norma ISO 9001:2000 da parte dell'ente certificatore DNV
e-learning	formazione erogata via e-learning	La Sogei ha provveduto alla messa a punto della piattaforma e-learning della Scuola superiore dell'Economia e delle Finanze; nel 2005 si calcola di aver erogato formazione a circa 9000 utenti. Il servizio Internet di documentazione economica e tributaria del CERDEF ha ricevuto nel corso dell'anno 2.077.843 visite con una media giornaliera di 5.962.
e-government	accesso online all'iter delle pratiche	Il sistema informativo delle Commissioni Tributarie ha consentito nel 2005 il trattamento di circa 550.000 ricorsi da 124 commissioni , con la possibilità di collegamenti telematici con le parti (contribuenti, difensori tributari, uffici impositori per un totale di oltre 12 milioni di accessi nell'anno), per rendere disponibili informazioni sullo stato del contenzioso.

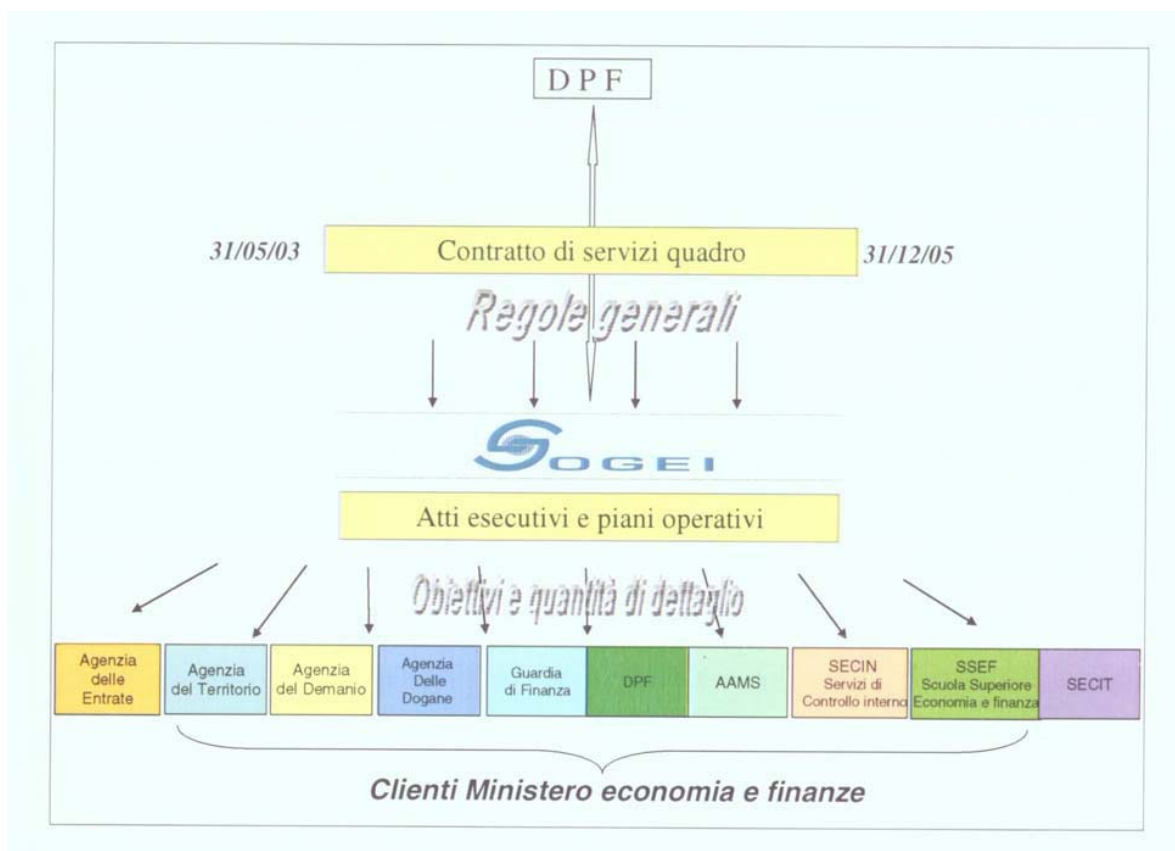
2. I PRINCIPALI AVVENIMENTI E LE ATTIVITÀ DELL'ESERCIZIO 2005

2.1 L'ATTIVITÀ DELLA SOGEI PER LE STRUTTURE DELL'AMMINISTRAZIONE FINANZIARIA

Fino al 31 dicembre 2005 SOGEI ha operato per il suo cliente istituzionale, il Ministero dell'economia e delle finanze (nel seguito MEF), secondo la disciplina del **"Contratto di servizi Quadro"** stipulato il 31 Maggio 2003 con il Dipartimento per le politiche fiscali, che ha fissato le regole generali che disciplinano i rapporti tra SOGEI e Pubblica Amministrazione fiscale. Il Contratto di servizi quadro prevede la stipula di **"Contratti esecutivi"**, generalmente di durata annuale, da stipularsi tra SOGEI e le singole strutture dell'Amministrazione, indicanti le attività da realizzare nel periodo, i beni e servizi da acquisire connessi a tale attività, gli importi massimi previsti per ciascuna attività, l'importo complessivo, distinto per anno di durata del Contratto Esecutivo. (fig. 5)

Sempre il contratto - quadro prevede la redazione di **"Piani tecnici di automazione"** che costituiscono parte integrante degli atti esecutivi (di cui sono un allegato) ed indicano nel massimo dettaglio i singoli obiettivi da raggiungere in termini di realizzazione di nuove procedure, manutenzione evolutiva di procedure esistenti (quest'ultima resa necessaria dal continuo evolversi della normativa fiscale), interventi infrastrutturali (attivazione o potenziamento di collegamenti con gli uffici periferici), indicando anche i tempi e i costi previsti per ciascun obiettivo.

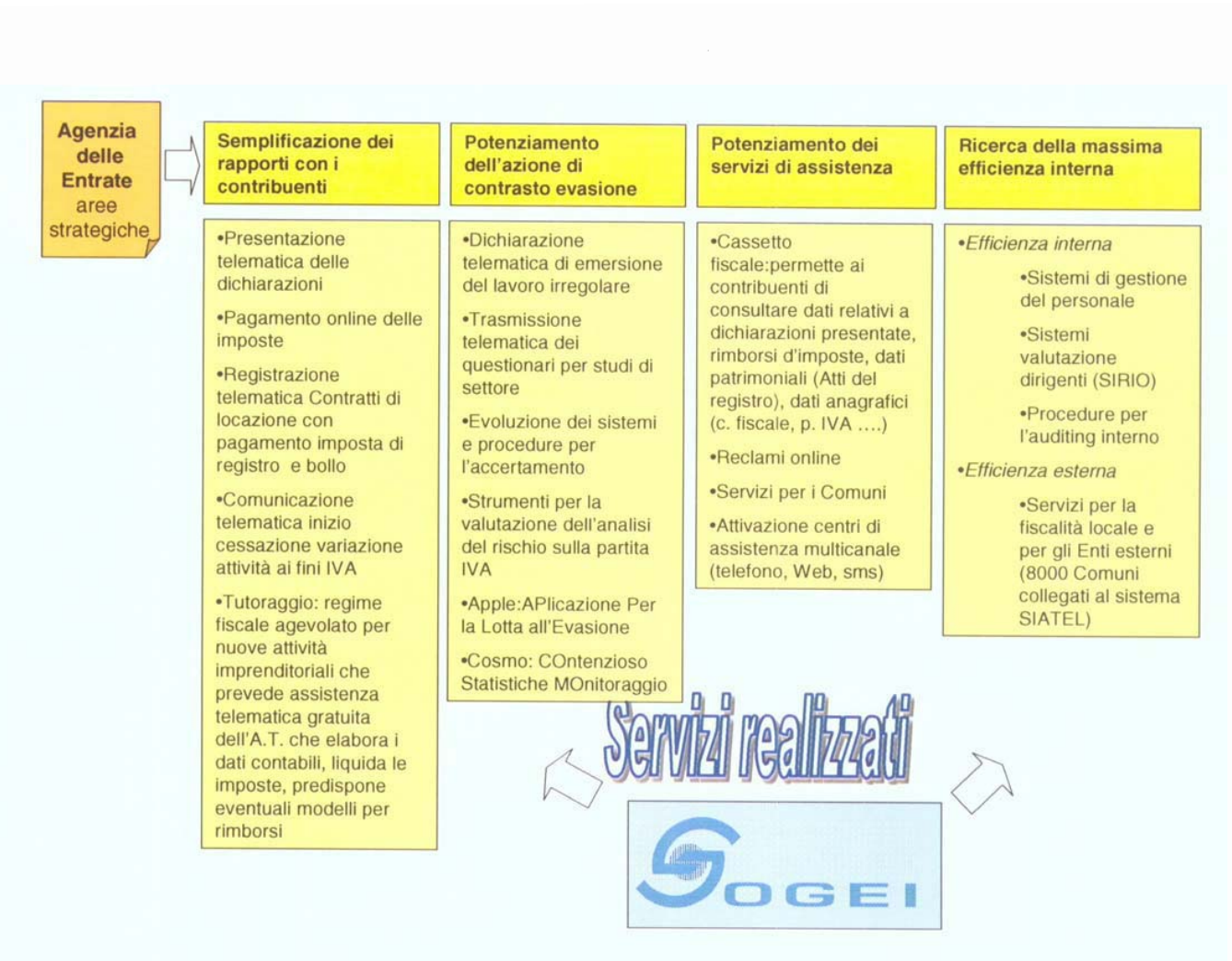
Fig. 5

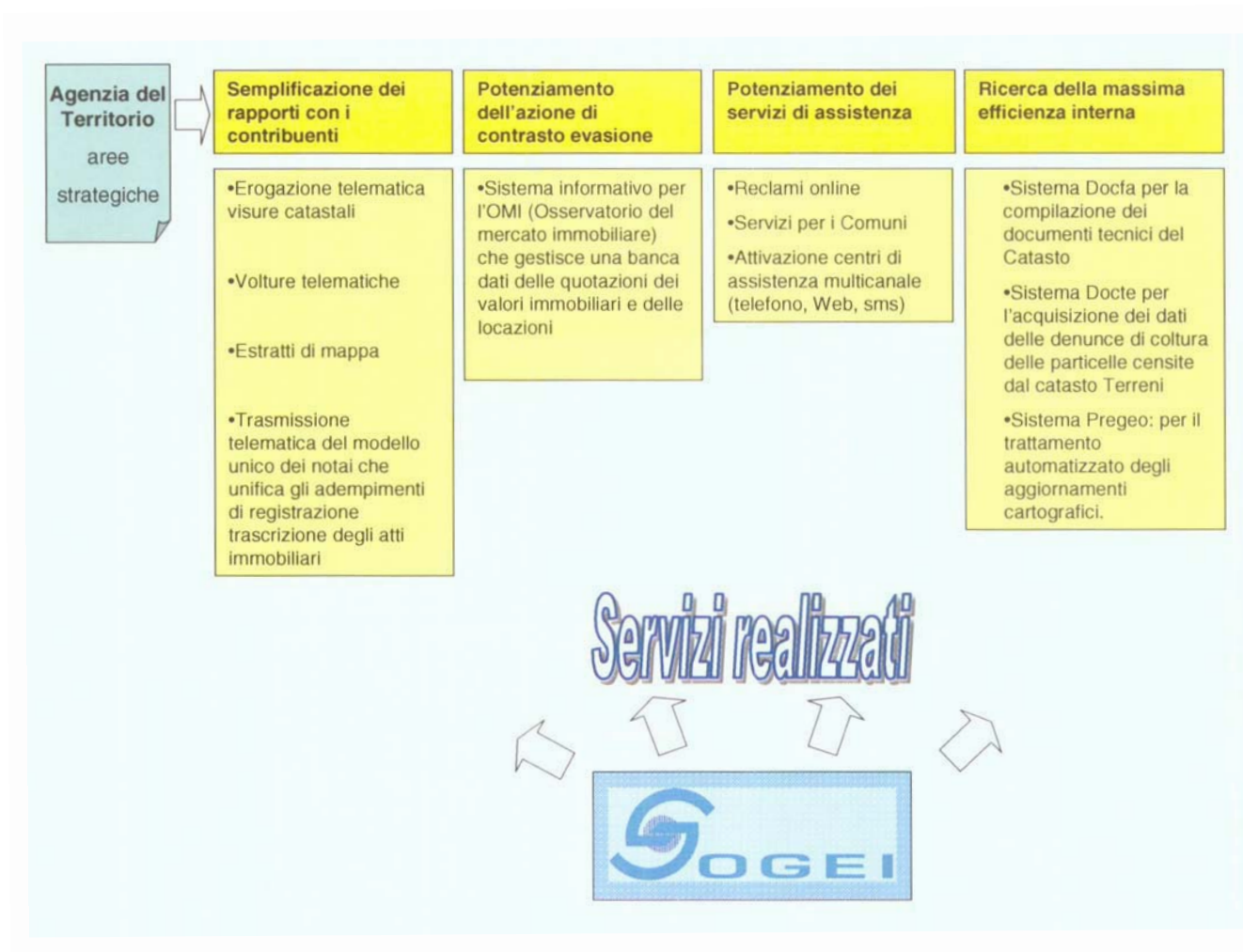


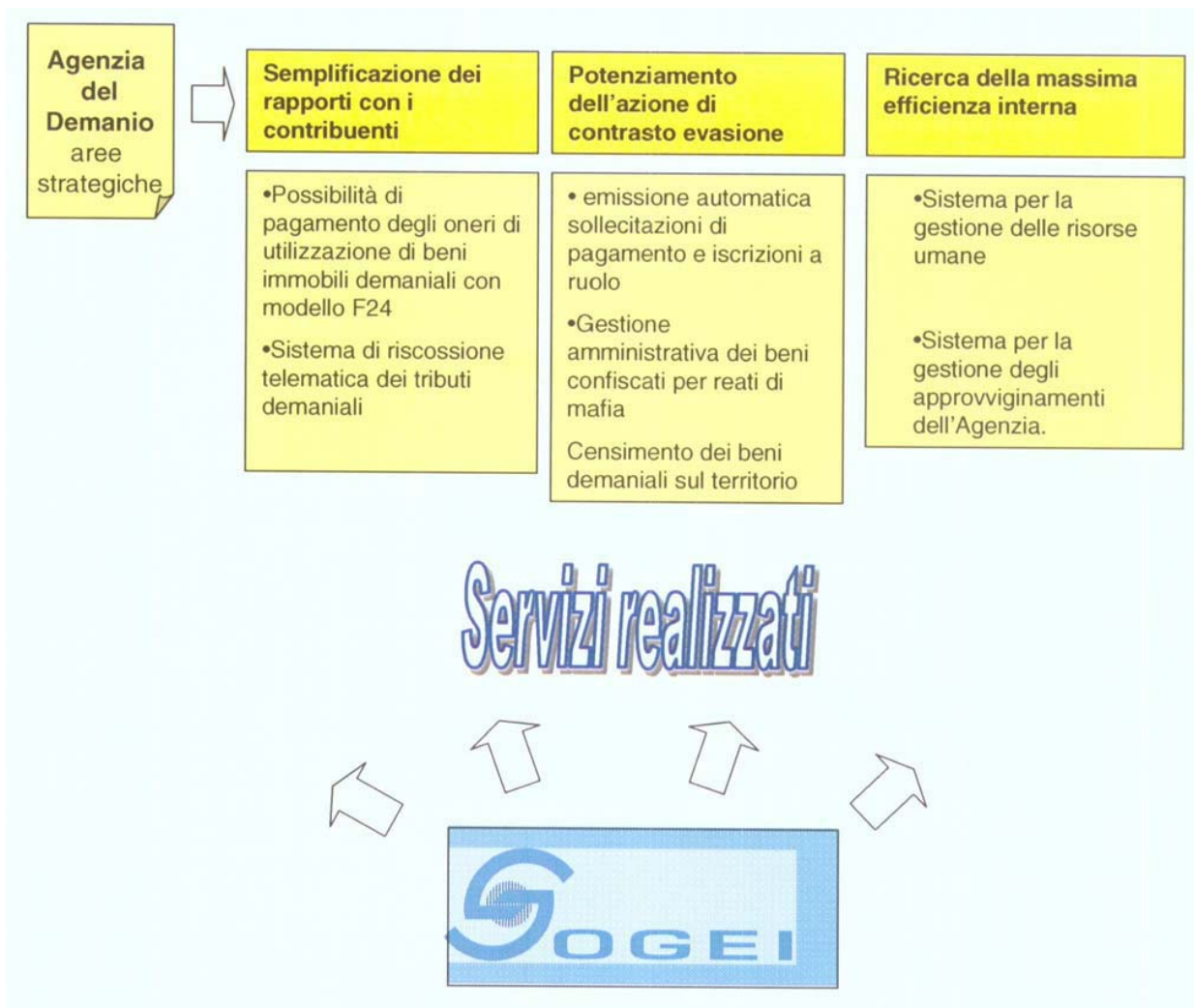
La tabella che segue riporta il prospetto dei piani stipulati per il 2005 con le strutture dell'Amministrazione finanziaria:

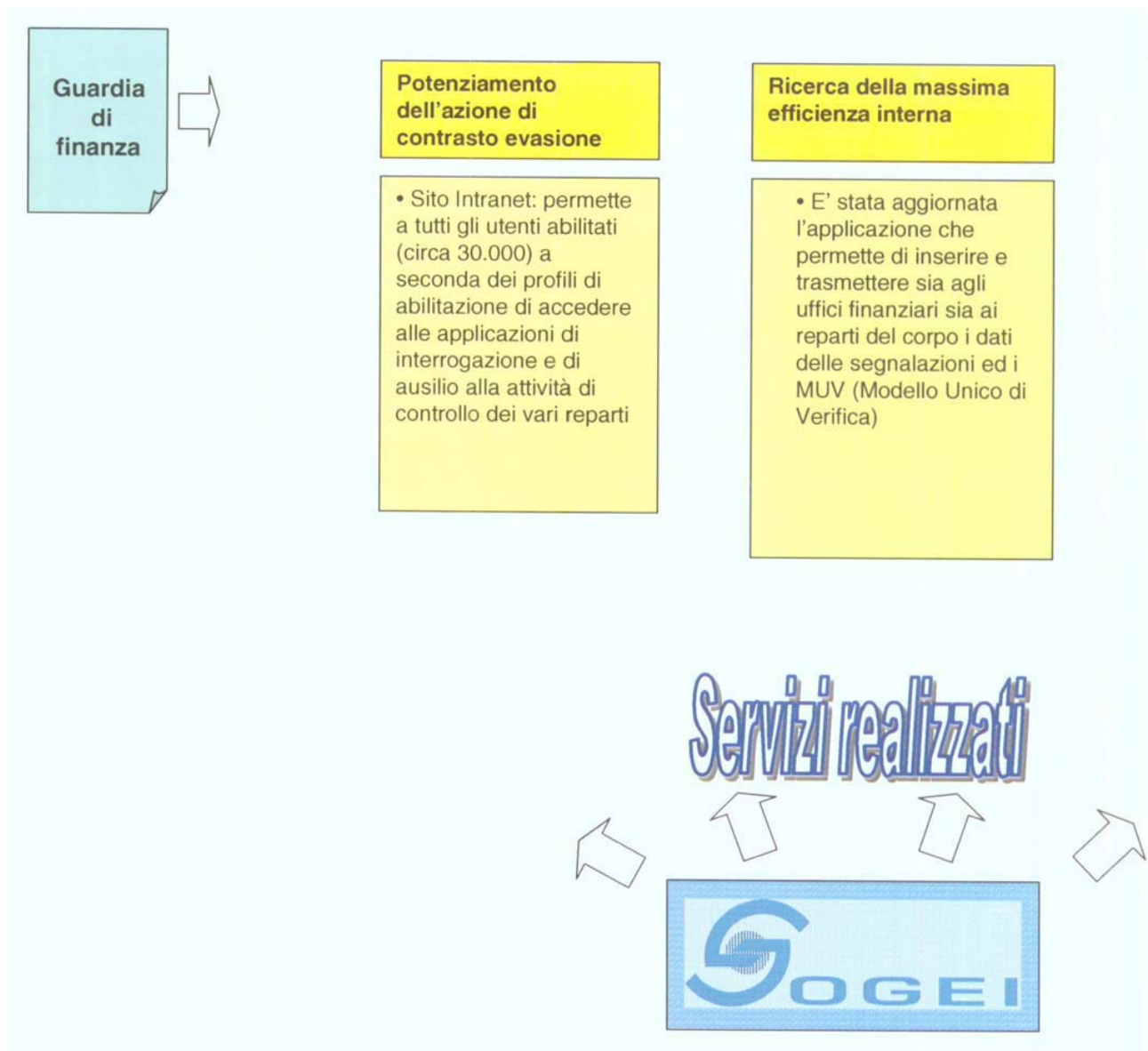
Contratti esecutivi tra Sogei e le strutture organizzative del Ministero dell' Economia e delle Finanze	
Committente	Data di sottoscrizione
Amministrazione autonoma Monopoli	02/04/2004
Servizio per il controllo interno	17/06/2004
Dipartimento politiche fiscali	11/06/2004
Servizio Centrale Ispettivo tributario	08/06/2005
Agenzia delle entrate	04/02/2005
Agenzie del territorio	13/06/2005
Agenzia del demanio	01/01/2004
Scuola Superiore economia e Finanze	31/03/2005
Agenzia delle dogane	22/06/2005
Guardia di finanza	25/10/2004

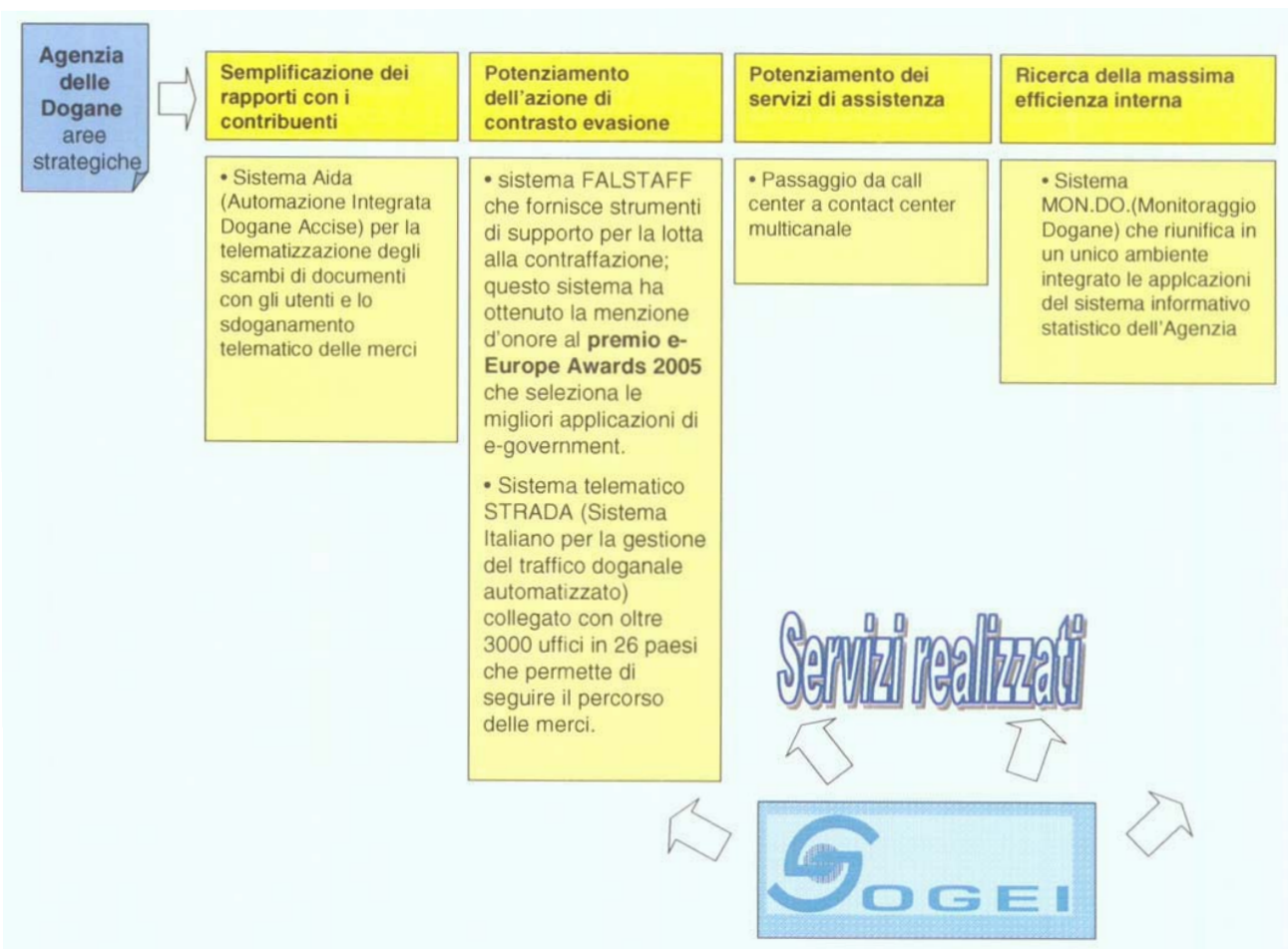
Nelle schede che seguono viene fornito un quadro esemplificativo delle variegate funzionalità realizzate e gestite da SOGEI per alcuni dei principali clienti; le attività svolte sono inquadrare in aree strategiche di interesse del cliente stesso.











2.2 L'INDAGINE CONOSCITIVA DELLA COMMISSIONE PARLAMENTARE DI VIGILANZA SULL'ANAGRAFE TRIBUARIA SUI "RAPPORTI TRA L'ANAGRAFE TRIBUTARIA E LE AMMINISTRAZIONI LOCALI"

Negli ultimi mesi del 2004 la Commissione parlamentare di vigilanza ha avviato una indagine conoscitiva con lo scopo di esaminare quali fossero i rapporti e i collegamenti tra le banche dati dell'Anagrafe tributaria nazionale e quelle delle amministrazioni locali. Da tale indagine, conclusasi il 30 Novembre 2005, è emersa l'esigenza primaria di incentivare e potenziare ogni forma di utilizzazione delle banche dati dell'Anagrafe tributaria anche da parte degli enti locali; e ciò, in quanto un adeguato flusso di interscambio conoscitivo tra sistemi centrali (Anagrafe Tributaria) e periferici (regioni, province, comuni) assume importanza strategica nell'ambito della lotta all'evasione.

Infatti l'indagine ha rilevato come, allo stato attuale, gli uffici tributi degli enti locali non dispongano di informazioni aggiornate e tempestive da fornire in input per strumenti di analisi fiscale; ciò rende generalmente problematica l'attuazione di strategie e la pianificazione delle attività di accertamento. Citando testualmente quanto riportato nelle conclusioni dell'indagine parlamentare *"se il comune trasmette all'erario e ai vari enti di rilevazione le proprie informazioni, e la Sogei mette a disposizione i propri dati agli enti impositori, dalla combinazione di tutti questi elementi deriverebbe la capacità economica reale dei contribuenti, nonché l'esistenza di soggetti passivi che ad oggi rimangono ancora occulti"*. Una piena condivisione dei dati apporterebbe un notevole beneficio anche sul versante dell'emersione del sommerso: a tale riguardo una sperimentazione condotta sulla città di Torino sull'allineamento tra l'Anagrafe comunale ed i dati dell'Anagrafe tributaria nazionale ha fatto emergere una percentuale pari all'1,8% della popolazione residente assolutamente sconosciuta al fisco.

Un sistema di Anagrafe Tributaria allargato e cooperativo costituisce un elemento di importanza strategica anche per un efficace monitoraggio della spesa sanitaria: infatti la realizzazione e distribuzione della tessera sanitaria è stata agevolata dalla possibilità di effettuare una triangolazione tra le Anagrafi dei comuni, l'Anagrafe Tributaria centrale (SOGEI) e gli elenchi degli assistiti delle ASL; grazie a questi incroci è stato possibile validare dal punto di vista anagrafico e del codice fiscale i dati degli stessi assistiti, la verifica di esistenza del soggetto, l'identificazione di anomalie e duplicati. Per dare una