

UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI BOLOGNA

ALMA MATER STUDIORUM

CONVEGNO

**FIRMA DIGITALE E TESORERIE DEGLI ENTI PUBBLICI:
PROBLEMATICHE ED ESPERIENZE**

INTERVENTO

Mandati di pagamento firmati digitalmente e

art. 28 della legge finanziaria per il 2003

di

Carlo Tresoldi

Direttore Centrale

Area sistema dei Pagamenti e Tesoreria

Banca d'Italia

Bologna, 26 giugno 2003

INDICE

Premessa

Parte prima

Gli sviluppi della riforma del sistema dei pagamenti pubblici

L'innovazione tecnologica nella pubblica amministrazione

Parte seconda

L'art. 28 della legge finanziaria 2003

Il sistema informativo delle operazioni degli enti pubblici

Parte terza

Gli standard per il mandato di pagamento informatico locale

Conclusioni

Premessa

L'anno scorso, in occasione del precedente convegno nel quale sono state esaminate le problematiche giuridiche, tecniche ed operative che scaturiscono dall'adozione della firma digitale nei rapporti tra enti pubblici e banche, ci siamo lasciati con un segnale di fiducia sull'attuazione, in tempi rapidi, dei progetti allora in fase di studio. Era implicita l'intesa di una verifica, a breve termine, dei progressi compiuti. E' quindi con piacere che ho accolto l'invito a partecipare a questo incontro.

Nella prima parte dell'intervento tratterò dei recenti sviluppi della riforma dei pagamenti pubblici e della pubblica amministrazione in cui la Banca d'Italia è coinvolta.

Nella seconda parte mi soffermerò sul quadro generale delle iniziative che coinvolgono la Banca d'Italia e i tesoriери bancari per l'attuazione di un sistema informativo di rilevazione telematica degli incassi e pagamenti degli enti pubblici, la cui costituzione è in nuce contenuta nell'art. 28 della legge finanziaria per il 2003. La gestione e lo sviluppo del sistema informatico e del relativo archivio è stata recentemente assegnata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze alla Banca d'Italia con apposita convenzione aggiuntiva a quella in vigore per la tesoreria dello Stato. L'obiettivo è quello di mettere a disposizione del Ministero dell'Economia un sistema agile e completo per l'acquisizione e l'elaborazione, in via telematica, di informazioni attendibili sull'andamento dei conti pubblici, in particolare di quelli locali, funzionale al rispetto dei parametri europei di finanza pubblica.

Nella terza parte riferirò delle iniziative congiunte con i Ministeri dell'Economia e per l'Innovazione e le Tecnologie per agevolare l'avvio del mandato informatico locale firmato digitalmente; tale azione rappresenta un corollario importante per la realizzazione del sistema informativo sui conti pubblici poiché la sua adozione creerebbe un circuito telematico integrato dal

momento in cui si origina l'informazione sul pagamento presso l'ente pubblico, al momento del regolamento dello stesso sui conti dei beneficiari, fino all'atto della rendicontazione delle tesorerie bancarie all'ente.

L'utilizzo dello strumento telematico per la trasmissione delle informazioni assume una valenza che va oltre il sistema dei pagamenti pubblici per investire tutti gli aspetti gestionali ed amministrativi del circuito ente pubblico-tesoriere bancario: il mandato informatico locale rappresenta infatti, sotto molteplici profili, un atto gestionale che accresce l'efficienza non solo del sistema dei pagamenti ma anche della pubblica amministrazione e delle banche. Esso si integra con le procedure di spesa delle pubbliche amministrazioni locali, assicurando lo scambio informativo con i servizi di tesoreria delle banche in condizioni di certezza delle informazioni, efficacia dei controlli e rapidità dei pagamenti, garantiti dal ricorso alla firma digitale. Ne deriveranno significativi riflessi per la riqualificazione delle risorse umane di tutti i soggetti interessati.

Gli sviluppi della riforma del sistema dei pagamenti pubblici

Uno dei caratteri fondamentali delle nuove tecnologie è la loro pervasività e cioè la capacità di essere impiegate in tutti i settori.

Negli ultimi anni il ricorso alle reti telematiche, la sempre maggiore integrazione degli incassi e pagamenti dello Stato nelle procedure interbancarie, l'ampliamento della base informativa sui conti pubblici hanno costituito gli obiettivi fondamentali perseguiti dai Ministeri dell'Economia e per l'Innovazione e le Tecnologie e dalla Banca d'Italia nell'ambito del Sistema Informatizzato dei Pagamenti della Pubblica Amministrazione (SIPA). Quest'ultimo, avviato nel dicembre del 2000 con la firma di un protocollo d'intesa tra la Banca d'Italia, la Ragioneria Generale dello Stato, la Corte dei Conti e l'AIPA, ha consentito l'ulteriore diffusione delle procedure telematiche nella gestione della tesoreria statale. Gli interventi, effettuati grazie all'utilizzo della rete interbancaria e agli agili strumenti di pagamento ivi previsti, hanno permesso l'eliminazione dei supporti cartacei nei procedimenti di erogazione della spesa e nella loro

rendicontazione e il puntuale e tempestivo riconoscimento ai beneficiari, sui conti correnti bancari e postali, delle somme dovute dalle amministrazioni pubbliche.

Negli ultimi quattro anni l'attuazione della tesoreria statale telematica si è tradotta nella confluenza di circa l'87% degli oltre 41 milioni annui di pagamenti di tesoreria nelle procedure dei bonifici interbancari; la componente costituita dai pagamenti di tesoreria rappresenta ora il 14 per cento del complesso dei bonifici regolati nel sistema di compensazione.

Considerevoli vantaggi sono derivati poi dalla rendicontazione telematica di questi pagamenti a livello centralizzato dalla Banca d'Italia alla Corte dei Conti. Essa sostituisce integralmente le operazioni di allestimento e spedizione di una notevole mole di documenti, quantificabile in circa 100 quintali all'anno.

Negli ultimi mesi sono state realizzate, nell'ambito del SIPA, diverse applicazioni. Innanzitutto, è divenuta operativa la nuova procedura per il pagamento, a mezzo bonifici bancari, delle spese fisse statali (in massima parte stipendi e pensioni centrali): il progetto - che riguarda a regime 36 milioni di pagamenti annui - prevede la trasmissione in forma telematica degli ordini di pagamento dalle amministrazioni alla Banca d'Italia che li inserisce nelle procedure interbancarie di regolamento a seconda delle modalità di pagamento richieste dai beneficiari.

Nelle prossime settimane, con la necessaria gradualità, considerato il numero delle amministrazioni coinvolte, sarà avviato l'analogo processo di informatizzazione delle spese decentrate statali erogate con titoli di contabilità speciale. Le disposizioni ad esse relative perverranno alla Banca d'Italia attraverso il Centro tecnico della RUPA per il successivo smistamento ai beneficiari attraverso le procedure di pagamento usuali (interbancarie o di sportello, a seconda della scelta del beneficiario).

La dematerializzazione delle spese decentrate verrà a breve completata con l'automazione dei titoli di spesa che i funzionari delegati dello Stato emettono sulle aperture di credito disposte in loro favore dalle amministrazioni

centrali: attraverso la connessione RUPA-RNI, gli ordini di accreditamento perverranno alla Banca d'Italia esclusivamente per via telematica con tutte le informazioni necessarie per consentire l'esecuzione delle operazioni e la loro rendicontazione automatica.

Sono state delineate inoltre, con il Ministero dell'Economia, nuove modalità di esecuzione dei pagamenti statali all'estero che, nell'ambito dell'Unione europea, sono eseguiti direttamente dalla Banca d'Italia tramite Target, mentre al di fuori dell'area continuano ad essere effettuati dall'UIC e dal sistema bancario.

Infine, è proseguita l'attività della Banca volta ad effettuare, in regime di convenzione, pagamenti telematici per conto di enti pubblici diversi dallo Stato; nei prossimi mesi, dopo una fase sperimentale, sarà a regime una procedura per la gestione di circa 7 milioni annui di pagamenti INPS riguardanti tipologie diverse dalle pensioni (assegni di maternità e disoccupazione).

Come è evidente da questi pochi cenni, la realizzazione dei menzionati progetti determina una radicale trasformazione della operatività delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato, delle Filiali della Banca d'Italia e della Corte dei Conti: si concretizza così il modello di tesoreria statale telematica al quale avevo accennato nella precedente occasione, la cui attuazione muterà nel profondo il "volto" del sistema dei pagamenti pubblici italiano, migliorando sensibilmente l'efficienza e l'economicità delle gestioni pubbliche.

L'innovazione tecnologica nella pubblica amministrazione

Credo che non vi siano più dubbi sul fatto che l'innovazione tecnologica è fondamentale per le economie e gli Stati moderni. Nel settore pubblico non sono stati ancora colti tutti i vantaggi derivanti dall'applicazione delle nuove tecnologie e dall'utilizzo delle reti telematiche: c'è ancora molto da fare. I progetti di "governo elettronico" contenuti nelle linee-guida per lo sviluppo della società dell'informazione, approvate dal Governo nel mese di giugno del 2002, si muovono nella direzione di facilitare l'utilizzo esteso ed intensivo delle

tecnologie dell'informazione e della comunicazione. Da questa azione, finalizzata a migliorare l'efficienza e la qualità delle strutture pubbliche e a favorire l'avvento di una economia di rete che renda disponibili *on line* i principali servizi pubblici ai cittadini e alle imprese, è ragionevole attendersi un recupero di competitività del sistema-paese. Una pubblica amministrazione digitalizzata, telematizzata, snella, collegata al centro e in periferia nel sistema delle reti, rappresenta un fattore propulsivo al quale le attività economiche del paese non possono rinunciare. Ne deriveranno benefici apprezzabili in termini di semplificazione e di maggiore trasparenza ed economicità dell'azione amministrativa. Per cogliere questi obiettivi è tuttavia necessario che l'impiego delle nuove tecnologie e delle reti telematiche sia accompagnato da un complessivo ripensamento dei processi amministrativi interni e da un maggiore orientamento alla soddisfazione dell'utenza finale.

Le linee strategiche per la riforma del sistema dei pagamenti pubblici si inseriscono in questo scenario, operando concretamente per stimolare la pubblica amministrazione centrale e periferica a realizzare applicazioni per razionalizzare la propria attività amministrativa ed ampliare il grado di condivisione e scambio delle informazioni.

Le direttive fornite dal Ministero per l'Innovazione alla pubblica amministrazione e la legge n. 3 del gennaio 2003 pongono, tra gli indirizzi prioritari, il perseguimento dell'efficienza e dell'economicità di gestione delle amministrazioni; a tale scopo promuovono la realizzazione di progetti di grande contenuto innovativo, volti a generalizzare il ricorso a procedure telematiche nella contabilità e nella tesoreria e a diffondere l'utilizzo della firma digitale. In particolare, le amministrazioni dovranno avviare programmi per la progressiva eliminazione delle modalità di compilazione manuale di documenti di natura contabile e per fare in modo che ogni operazione (gestione degli stanziamenti, assestamenti, impegni, mandati di pagamento) sia effettuata per via elettronica e avvalorata con la firma digitale.

L'art. 28 della legge finanziaria 2003

Le modifiche dell'architettura istituzionale dello Stato italiano in senso federalista richiedono lo sviluppo di forme nuove e più efficienti di coordinamento tra amministrazione centrale ed enti territoriali: lo spostamento di poteri, competenze e risorse pubbliche verso gli enti più vicini ai cittadini valorizza e stimola le capacità di autogoverno ed è in grado di produrre significativi effetti sullo sviluppo economico delle collettività locali. Tuttavia, è sempre più evidente che, per rendere sostenibile tale processo, i nuovi assetti organizzativi, i rapporti tra i diversi livelli di governo e le azioni da intraprendere richiedono agli attori istituzionali - amministrazioni centrali, regioni, enti locali - di definire una visione condivisa per l'attuazione delle politiche di bilancio, di investimento e di indebitamento che consentano di tenere sotto controllo l'andamento dei conti pubblici centrali e locali e di verificare agevolmente il rispetto dei parametri stabiliti in ambito UE.

Il problema del coordinamento dei conti del settore pubblico, in un contesto di crescente autonomia delle amministrazioni territoriali, è stato più volte affrontato dalla Banca d'Italia; è stato posto l'accento sulla accresciuta responsabilità delle Regioni e degli enti locali dopo la recente revisione del Titolo V della Costituzione, che offre l'opportunità per riorganizzare il settore pubblico, migliorandone l'efficienza. In questo scenario, tutti i livelli di governo devono contribuire ad assicurare la stabilità finanziaria e a tal fine è essenziale che il processo di decentramento non determini un allentamento dei vincoli di bilancio. E' stata inoltre segnalata l'importanza di definire sistemi di rilevazione dei conti pubblici che consentano una tempestiva, completa conoscenza dell'attività dei vari comparti della pubblica amministrazione e, più in generale, l'emanazione di una normativa quadro di attuazione dei nuovi principi.

La ricerca di forme di coordinamento della finanza pubblica ha rappresentato uno degli elementi centrali delle riforme della contabilità pubblica realizzate in Italia a partire dal 1978; queste hanno avuto l'obiettivo di restituire forza alla politica di bilancio, assicurandone anche un più efficace controllo, in presenza di un circuito asimmetrico caratterizzato dall'accentramento della capacità fiscale in capo allo Stato e dal decentramento della capacità di spesa.

Con il progredire del federalismo, che determina lo spostamento del baricentro della finanza pubblica verso le autonomie territoriali e funzionali, si

attenua, progressivamente, la significatività del bilancio dello Stato sia nella componente di diretta gestione e allocazione delle risorse finanziarie sia nella componente di trasferimento.

Quando sarà abbandonato il regime vincolistico della tesoreria unica - che il Governo è impegnato a ridefinire in modo da prevederne, per le regioni e gli enti locali, il graduale superamento in connessione con il progressivo conferimento di ulteriori funzioni ed entrate proprie - la tesoreria statale non disporrà più dei dati sulle gestioni degli enti pubblici, attualmente utilizzati per seguire l'evoluzione del fabbisogno del settore statale. Questo rappresenta tuttora la migliore *proxy* dell'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche ma in una situazione di totale autonomia degli enti locali dalla finanza statale perderebbe la sua funzione di valido indicatore dello stato effettivo dei conti pubblici. In questa situazione futura, ma di fatto anche nella stessa situazione attuale, è problematico, per il Ministero dell'Economia disporre in via diretta di informazioni analitiche e tempestive sui flussi di cassa relativi all'intero comparto delle amministrazioni pubbliche. Per ottenere informazioni analitiche, tempestive ed attendibili sull'andamento dei saldi di bilancio e sulla composizione della spesa del più ampio settore pubblico, è necessario immaginare forme nuove di coordinamento contabile, statistico ed informatico tra Stato ed enti locali. Il raccordo tra i diversi livelli di governo deve assicurare, in un sistema tendenzialmente federalista, un'adeguata conoscenza dei conti dell'intero settore pubblico, consentendo al governo centrale il rispetto dei vincoli comunitari.

Le disposizioni preordinate a garantire il coordinamento dei conti pubblici compongono ancora un quadro eccessivamente articolato, che finisce per costituire un ostacolo ad un efficace consolidamento dei conti pubblici. Altri fattori che agiscono in tal senso sono riconducibili a difetti di omogeneità tra i sistemi contabili (e i relativi schemi rappresentativi) dei vari livelli di governo. In particolare, le regole che disciplinano l'ordinamento finanziario e contabile degli enti pubblici sono ancora eccessivamente differenziate e consentono ampi margini di discrezionalità nella costruzione della contabilità degli enti. Divergenze tra le varie categorie di enti si rilevano anche nei prospetti contenenti i dati della gestione di cassa, che i tesoriери e gli enti inviano al Ministero dell'Economia spesso incompleti e con ritardo. Pertanto, il Ministero, mentre elabora con frequenza mensile i dati riguardanti la copertura del fabbisogno delle amministrazioni pubbliche, solo trimestralmente e con un certo ritardo dispone dei dati necessari per la costruzione

dei conti consolidati di cassa di tutti i sotto settori e quindi i dati relativi alla formazione del fabbisogno di ciascun comparto.

E' evidente che, in una situazione in cui diventa cruciale per il rispetto delle regole europee la tempestività e la più ampia disponibilità di informazioni sull'andamento dei conti pubblici centrali e locali assumono rilievo strategico: a) le innovazioni nel settore delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione; b) la costituzione di un sistema di condivisione e di scambio dei flussi informativi di cassa rilevate con l'utilizzo delle reti telematiche.

In merito al primo punto, è utile sottolineare il ruolo che le nuove tecnologie possono giocare in un sistema policentrico, a forte valenza autonomista quale oggi è venuto attuandosi ed ancor più si prospetta per il nostro paese; il Sistema pubblico di connettività in corso di realizzazione da parte del Ministero per l'Innovazione e le Tecnologie, che promuove l'interazione tra le reti dell'amministrazione centrale e quelle degli enti territoriali, rappresenta una straordinaria opportunità di riorganizzazione della pubblica amministrazione attorno al fattore tecnologico. D'altra parte, l'ICT accresce il bisogno informativo e, nello stesso tempo, tende a soddisfarlo nel migliore dei modi poiché le informazioni sono più facilmente reperibili e trattabili. Nel campo della finanza pubblica, questo aspetto sta diventando sempre più rilevante.

Uno dei temi centrali nell'attuazione del federalismo è proprio quello della disponibilità delle informazioni sui conti pubblici, tema sul quale è più volte ritornato il Governatore Fazio quando ha affermato che nell'attuale fase di passaggio al federalismo, è cruciale un sistema di rendicontazione in grado di assicurare una tempestiva e puntuale documentazione sui saldi di bilancio e delle risorse destinate alle diverse funzioni di spesa. Date queste premesse, costituire un sistema di rilevazione ed analisi dei flussi informativi tra Stato e amministrazioni locali è un'esigenza imprescindibile poiché coniuga la maggiore autonomia di bilancio delle amministrazioni locali con la necessità del Ministero dell'Economia di ottenere informazioni complete, tempestive e trasparenti sull'andamento dei conti pubblici di cui lo Stato è unico soggetto garante nei confronti dell'Unione europea. E qui si tace, per il momento, sui positivi e

rilevanti effetti che queste tempestive e trasparenti informazioni avrebbero sulla capacità di governo e di autogoverno di tutte le amministrazioni, sia regionali che provinciali che comunali, sull'universo delle partecipazioni pubbliche, ma anche sulle stesse amministrazioni centrali e sulla conseguente crescita, da tutti auspicata, dello stock di capitale sociale che inevitabilmente ne conseguirebbe.

Per quanto riguarda il secondo punto, il progetto al quale si sta lavorando è finalizzato alla realizzazione di un sistema informativo in grado di raccogliere ed elaborare i dati sugli incassi e i pagamenti delle Amministrazioni pubbliche, senza incidere sui diversi sistemi contabili e di bilancio adottati dagli enti: l'elemento unificante è infatti costituito dalle informazioni, simili per tutte le tipologie di enti, obbligatoriamente presenti sulle disposizioni di incasso e pagamento.

Ove si fosse adottata la strada di procedere prima alla armonizzazione dei bilanci delle amministrazioni pubbliche, gli ostacoli da superare sarebbero stati molteplici. Infatti, le procedure di costruzione dei conti pubblici e le fonti normative che disciplinano la struttura dei bilanci e l'invio delle informazioni contabili dagli enti ai soggetti istituzionali (in primis, il Ministero dell'Economia e delle finanze) compongono ancora un quadro frammentato, formatosi per successive stratificazioni normative anche se l'esigenza di omogeneizzazione e coordinamento dei conti pubblici è stata più di recente ribadita con diverse disposizioni legislative: la legge n. 208/1999 obbliga le amministrazioni pubbliche (ad eccezione degli Enti locali), ad adeguare il sistema di contabilità e i relativi bilanci a quelli previsti per lo Stato; la legge n. 3/2001, che ha innovato in senso federalista la Costituzione, ha inserito tra le materie oggetto di legislazione concorrente (statale e regionale) "l'armonizzazione dei bilanci pubblici e il coordinamento della finanza pubblica" ma assegna alla competenza esclusiva dello Stato il "coordinamento informativo, statistico e informatico della finanza pubblica". E' auspicabile che il sistema informativo degli enti pubblici possa rappresentare l'occasione propizia per accelerare anche la riforma dei conti pubblici prevedendo, per quanto possibile, criteri uniformi di redazione dei bilanci e la definizione di regole contabili e standard comuni di rendicontazione che agevolino il consolidamento e il monitoraggio della finanza pubblica .

Un passaggio importante verso l'attuazione del sistema informativo, ed è la prima novità rispetto al precedente convegno tenuto in questa città, è l'approvazione dell'art. 28 della legge finanziaria per il 2003 il quale, per garantire la rispondenza dei conti pubblici alle condizioni previste dall'art. 104 del trattato istitutivo della Comunità Europea, dispone che siano codificati in modo uniforme gli incassi, pagamenti e i dati di competenza economica rilevati

dalle amministrazioni pubbliche. Le operazioni effettuate dai tesoreri o cassieri degli enti ovvero dagli uffici postali potranno avere corso solo se conterranno la codifica richiesta. Con decreti del Ministero dell'Economia, sentita la Conferenza Unificata Stato, Regioni e Autonomie Locali, saranno stabilite sia la codifica delle operazioni sia i tempi e le modalità di applicazione della norma esaminata.

Questa disposizione ha avuto una prima attuazione con l'emanazione della circolare n. 46 del 20 dicembre 2002 con la quale il Ministero dell'Economia ha diffuso la codifica gestionale di tutte le voci di spesa, che qualificherà i flussi dei pagamenti consentendone aggregazioni significative per tipologia (ad esempio, personale, spesa per interessi, acquisto di beni e servizi, investimenti), uniforme per tutte le amministrazioni pubbliche; è stato quindi disposto che i codici vengano indicati, a decorrere dal mese di gennaio 2003, in una prima fase su tutti i titoli di spesa delle amministrazioni centrali dello Stato che emettono mandati informatici; gli Uffici Centrali del bilancio e le Ragionerie provinciali non danno corso ai titoli di spesa privi delle prescritte codifiche, che saranno gradualmente estese ai pagamenti delle amministrazioni periferiche (ordinativi secondari su ordini di accreditamento, su contabilità speciali e per spese fisse). Il passo successivo sarà l'individuazione dei *Common Procurement Vocabulary* (CPV), classificazione messa a punto dall'Eurostat per tipologia di beni e servizi, e l'avvio del Codice Unico di Progetto (CUP) per gli investimenti; per questi ultimi, il CIPE ha già approvato la delibera che dispone l'attribuzione, a tutte le opere pubbliche sia statali che locali, di un CUP che accompagnerà le diverse fasi di vita degli investimenti. Le amministrazioni dovranno indicare tali codici in fase di pagamento allo scopo di consentire la disaggregazione e l'analisi delle principali categorie di spesa.

Vediamo adesso più in dettaglio il sistema informativo.

Il sistema informativo delle operazioni degli enti pubblici

Il sistema è strutturato sulla base delle seguenti linee direttrici: 1) codifica delle operazioni di cassa effettuate dagli enti pubblici in modo uniforme senza incidere sostanzialmente sull'autonomia di bilancio delle amministrazioni; 2) messa a disposizione del Ministero dell'Economia di informazioni più dettagliate sugli incassi e i pagamenti, utilizzando la Rete Nazionale Interbancaria che collega la Banca d'Italia e le banche tesoriere o cassiere degli enti. E' parte integrante del progetto, anche se non ne condiziona l'avvio, l'attuazione della informatizzazione dei servizi di incasso e pagamento che le banche effettuano per le amministrazioni territoriali e in particolare del mandato informatico locale.

Il sistema informativo alimenta un archivio costituito in Banca d'Italia, ma le cui osservazioni sono di proprietà del Ministero dell'Economia, al quale affluiranno, al termine di ogni giornata operativa e in forma analitica:

- a) i dati riguardanti le entrate e le spese dello Stato. Le amministrazioni centrali, già dal mese di gennaio 2003, secondo le disposizioni della circolare 46, emettono mandati informatici integrati con le codifiche stabilite; per le spese decentrate dello Stato, costituenti spese fisse (stipendi, pensioni ecc.), ovvero amministrate da funzionari delegati che ricevono ed erogano somme su contabilità speciali o a mezzo di ordini di accreditamento, sono in corso di definizione da parte del Ministero dell'Economia le disposizioni applicative. Il complesso delle informazioni riguardanti lo Stato, costituite dagli incassi e pagamenti del bilancio e della Tesoreria, saranno conferite all'archivio direttamente dalla Banca d'Italia nella qualità di tesoriere dello Stato.
- b) le informazioni sugli incassi e pagamenti degli altri enti pubblici centrali e di quelli territoriali (in primis le Aziende sanitarie locali, secondo gli intendimenti del Ministero dell'Economia esplicitati nella Relazione trimestrale di cassa presentata lo scorso mese di aprile). Queste informazioni, rappresentate dalla rendicontazione che i tesorieri già ora predispongono per le amministrazioni locali, integrate con le nuove codifiche gestionali ed economiche, verranno

inviare all'archivio dai tesorieri bancari attraverso la Rete Nazionale interbancaria.

La codifica uniforme delle operazioni sarà realizzata estendendo gradualmente agli enti, nella prima fase, i codici gestionali già adottati per le amministrazioni centrali dello Stato; successivamente, verrà proposto agli enti, con opportuni adattamenti in relazione alla tipologia degli stessi, la classificazione CPV per i consumi (acquisti di beni e servizi) e il CUP per gli investimenti, che è già obbligatorio per tutte le amministrazioni pubbliche (art. 11 della legge n. 3/2003). Questa codifica consentirà al Ministero dell'Economia di costruire, in tempi ridotti rispetto ad oggi, il fabbisogno di cassa delle amministrazioni pubbliche e i conti economici. Gli enti pubblici, che accederanno ai dati con modalità e tempi da concordare con il Ministero dell'Economia, avranno la possibilità di confrontare, con riferimento a dati aggregati, i propri risultati di bilancio con quelli di altri enti simili e/o limitrofi.

Con l'adozione di tale strumento si ridurrà notevolmente il trattamento cartaceo dei flussi informativi, con conseguente contenimento dei tempi di esecuzione e dei costi di gestione dei servizi di pagamento.

Nel marzo di quest'anno il Ministero dell'Economia, con apposita convenzione, ha affidato alla Banca d'Italia, nell'ambito del servizio di tesoreria statale, il compito di sviluppare e gestire tale sistema informativo, che consentirà una puntuale rappresentazione della situazione finanziaria delle amministrazioni pubbliche, agevolando il coordinamento della finanza pubblica centrale e locale.

Per l'attuazione del sistema la Banca d'Italia, nei mesi scorsi, ha chiamato a collaborare un gruppo di banche che svolgono il maggior numero di servizi di tesoreria o di cassa per conti di enti pubblici, avviando la definizione degli aspetti infrastrutturali e dei dati informativi di cassa che le banche già scambiano con gli enti pubblici per finalità di rendicontazione. Nel corso degli incontri sono state esaminate le caratteristiche tecniche dei flussi informativi ed affrontate problematiche particolari, anche di ordine normativo, nascenti dalla concreta operatività dei tesorieri o cassieri degli enti.

La telematizzazione del processo di raccolta ed elaborazione dei dati sarà completa con l'utilizzo del mandato elettronico locale firmato digitalmente, che rappresenta un salto di qualità che incrementerà sensibilmente l'efficienza nei rapporti tra banche e pubbliche amministrazioni locali. I vantaggi che potranno derivare dalla riduzione del trattamento cartaceo dei flussi informativi sono significativi per la razionalizzazione delle attività amministrative degli enti e per il contenimento dei tempi di esecuzione e dei costi di gestione dei servizi di incasso e pagamento sia per gli enti pubblici sia per le banche e le poste.

Il mandato informatico locale rappresenta un esempio del nuovo modello di collaborazione e di coordinamento tra Stato centrale ed autonomie locali nella prospettiva del federalismo, la cui introduzione è resa possibile dalla disponibilità di innovative soluzioni tecnologiche.

Il nuovo strumento di pagamento è in grado di cogliere significativi obiettivi sia perché semplifica e snellisce l'iter delle procedure di spesa, riducendo drasticamente l'utilizzo dei documenti cartacei, con consistente riduzione dei costi burocratici, sia perché agevola la rilevazione delle informazioni necessarie al Ministero dell'Economia e alle stesse amministrazioni per attuare il monitoraggio dell'andamento dei conti pubblici. Esso è tanto più importante se si considera che i rapporti tra banche ed amministrazioni locali si svolgono ancora in prevalenza con modalità non coerenti con le innovazioni tecnologiche disponibili.

Gli standard per il mandato di pagamento informatico locale

L'utilizzo della firma digitale nelle applicazioni interbancarie è stato piuttosto contenuto e limitato al mondo *corporate*, in analogia peraltro con quanto è avvenuto anche negli altri principali paesi industrializzati. E' mancata cioè una applicazione pilota e una domanda "forte" da parte delle varie componenti dell'economia (famiglie e imprese). La dematerializzazione degli ordinativi informatici (mandati di pagamento e reversali d'incasso) scambiati fra gli Enti del comparto pubblico e banche tesoriere o cassiere, permette finalmente l'introduzione della firma digitale all'interno di chiari processi applicativi.

Dal punto di vista giuridico, l'attuazione della normativa europea in materia di firme elettroniche è stata completata di recente con l'emanazione del D.P.R. n. 137 del 7 aprile 2003 pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale serie generale n. 138 del 17 giugno 2003. Il decreto contiene disposizioni di coordinamento tra il

testo unico della documentazione amministrativa (decreto del Presidente della repubblica 28 dicembre 2000, n.445) e il decreto legislativo n.10 del 23 gennaio 2002 (che ha recepito nel nostro ordinamento la Direttiva 1999/93). Restano ancora da aggiornare le regole tecniche già inserite nel decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri dell'8 febbraio 1999.

In questo contesto la Banca d'Italia ha sollecitato il mercato a definire uno standard per la gestione informatica dei servizi di tesoreria e di cassa offerti agli enti del comparto pubblico. I fattori principali che hanno indotto tale richiesta sono stati le esigenze di: dematerializzare completamente i titoli di spesa e di incasso e introdurre una codifica univoca delle relative operazioni; snellire l'iter amministrativo degli ordini e velocizzare i pagamenti; rendere più efficaci i controlli grazie a una rendicontazione informatizzata; garantire un effettivo *level playing field* fra gli operatori del settore. Tali obiettivi dovevano essere raggiunti garantendo i requisiti di interoperabilità, efficienza e sicurezza che già caratterizzano il sistema dei pagamenti e che oggi appaiono sempre più rafforzati dalla prospettiva della *Single European Payments Area* (SEPA).

Le banche tesoriere hanno recepito tale invito esprimendo uno standard che sarà sottoposto prima alla Banca d'Italia nella sua qualità di Autorità per la Sorveglianza sui sistemi di pagamento e quindi all'Autorità per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione per un parere sugli aspetti di competenza e in particolare quelli riguardanti le caratteristiche del documento informatico e l'applicazione delle firme digitali. Lo standard definisce un insieme di requisiti minimi essenziali che - pur assicurando un livello adeguato di interoperabilità, efficienza e sicurezza - non impediscono alle banche tesoriere di personalizzare l'offerta per meglio soddisfare le esigenze degli enti.

Le specifiche dello standard si soffermano su alcuni punti di particolare rilievo per banche ed enti. In primo luogo, ogni ordinativo informatico può contenere una o più "disposizioni", rispettivamente, di pagamento o di incasso. Con l'apposizione di un'unica firma digitale può essere sottoscritto un singolo ordinativo informatico oppure più ordinativi informatici. La firma da apporre deve essere la

firma digitale, cioè quella che garantisce i più elevati livelli di sicurezza. Le specifiche definiscono in dettaglio le varie fasi di elaborazione e controllo degli ordinativi informatici e riservano particolare attenzione ai profili di responsabilità e ai momenti in cui l'onere del documento informatico passa dall'ente alla banca o viceversa, nonché ai tempi trascorsi per i quali si ha una presunzione di corretta acquisizione ed elaborazione da parte del destinatario. Sono richiamati la possibilità di verificare l'autenticità di provenienza e l'integrità degli ordinativi informatici e dei messaggi di ritorno nonché l'obbligo per la banca di adottare le misure minime di sicurezza dei dati personali. I formati adottati devono consentire l'archiviazione, la leggibilità, l'interoperabilità e l'interscambio dei "flussi"; la non alterabilità degli stessi durante le fasi di accesso e conservazione; la possibilità di effettuare operazioni di ricerca tramite indici di classificazione o di archiviazione; l'immutabilità del contenuto e della sua struttura.

Conclusioni

Possiamo tirare le somme del ragionamento fin qui fatto. La costituzione del sistema informativo delle operazioni degli enti pubblici è un progetto importante ed innovativo per il paese; per una maggiore efficienza del sistema sarebbe utile disporre, in tempi ravvicinati, del mandato informatico locale per il quale: è stato definito il quadro normativo; disponiamo della tecnologia necessaria anche per quanto riguarda la sicurezza; sono state già avviate esperienze pilota di utilizzo molto positive.

La tesoreria telematica degli enti locali, al pari di quella in corso di avanzata realizzazione per lo Stato, può costituire un fattore propulsivo di sviluppo delle nuove tecnologie per l'intero comparto delle amministrazioni pubbliche. Il sistema dei pagamenti telematico può dare un significativo contributo all'utilizzo intensivo dell'ICT e arrecare vantaggi ai cittadini e alle imprese.

Le prime applicazioni pratiche del mandato informatico presso alcune amministrazioni locali hanno portato benefici sostanziali in termini di

accelerazione dei pagamenti, eliminazione dei documenti cartacei, riscontro tempestivo dei flussi di spesa, semplificazione dei controlli, riduzione del numero di errori, automazione delle verifiche sui mandati da parte della Corte dei Conti.

Il Ministero dell'Economia, per rendere pienamente operativo il sistema informativo, dovrà emanare i decreti di attuazione dell'art. 28 della finanziaria 2003 che definiranno le modalità di invio dei dati e le codifiche applicabili a ciascuna categoria di enti.

La Banca d'Italia, oltre a sviluppare il sistema, continuerà a tenere i contatti con le banche finalizzati alla sperimentazione e all'avvio in produzione della trasmissione dei dati. Spetterà infine al mercato proporre, e al libero convincimento degli enti e dei tesoreri adottare, la configurazione del mandato informatico locale che, pur rispettosa degli standard operativi minimi comuni, meglio si adatti alle specifiche esigenze delle parti.