



**RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO**

**“LA DEMATERIALIZZAZIONE DEGLI ATTI DI SPESA DELLE P.A.”  
(mercoledì 16 luglio 2008 ore 10,30 – Sala conferenze Rgs)**

Quando si parla di sistemi informativi ci si immagina che non ci si scambii più carta in quanto tutte le informazioni sono contenute e vengono trasferite attraverso i sistemi.

In realtà, se questo è vero in molti casi, quando però si parla del trattamento informatico di dati, e in particolare di atti, che debbano mantenere un valore legale nel tempo, l'esistenza delle informazioni nei sistemi non è sufficiente. Occorre anche che tali atti vengano conservati digitalmente con modalità di totale sicurezza affinché permangano integri nel tempo e siano recuperabili in qualunque momento.

Oggi possiamo dire di aver realizzato un sistema che consente l'effettiva e completa dematerializzazione degli atti di spesa attraverso la conservazione sostitutiva degli stessi da parte di RGS.

## **SICOGE**

Un anno fa abbiamo annunciato che il sistema finanziario di contabilità delle amministrazioni centrali si sarebbe ampliato per consentire anche il trattamento della contabilità economico-patrimoniale-analitica.

In tale occasione abbiamo anche detto che il servizio sarebbe stato fornito a tutte le Amministrazioni da RGS in modalità ASP, centralizzando le infrastrutture e le attività di gestione presso il proprio Centro Elaborazione Dati di La Rustica.

Al momento già l'80% delle amministrazioni usufruisce di questo servizio per gestire la propria contabilità ed alcune amministrazioni stanno utilizzando le componenti di contabilità economica con ottimi risultati.

Ci siamo anche impegnati a mettere a disposizione delle amministrazioni utenti del SICOGE ASP dei servizi aggiuntivi che garantissero la conservazione sostitutiva dei titoli di spesa.

E' proprio con questo servizio che l'amministrazione eviterà la stampa e la firma autografa dei titoli inviati alla RGS, con la completa eliminazione della carta dall'emissione del titolo fino al pagamento dei creditori attraverso il sistema bancario.



**RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO**

## **TAPPE FONDAMENTALI**

Questo processo di dematerializzazione parte da lontano: dal gennaio 1999, con l'avvio del mandato informatico RGS e Banca d'Italia hanno dato attuazione al dpr 367/94 che introduceva la possibilità di sostituire gli atti di spesa con le evidenze informatiche.

Su questo tema possiamo sottolineare di essere stati il primo Paese in Europa.

Negli anni successivi si è operato su due fronti: sull'estensione alle altre tipologie di pagamento della dematerializzazione degli atti fra RGS e Banca d'Italia e sullo sviluppo e la diffusione di un sistema contabile unico per tutte le amministrazioni. La scelta dello sviluppo di tale sistema informatico per le PA ha favorito l'attuazione del modello organizzativo e delle regole tecniche stabilite in ambito SIPA (Sistema dei Pagamenti delle amministrazioni).

In particolare, il primo nucleo di quello che è poi diventato il SICOGE oggi usato da tutte le amministrazioni è nato dall'esperienza maturata nell'ambito della collaborazione fra il Ministero degli Affari Esteri e la RGS.

## **VANTAGGI**

E' naturale che realizzare un sistema unico oltre a portare concreti risparmi a livello Stato ha reso automatica la standardizzazione delle operazioni e ha favorito l'alleggerimento dei processi. Inoltre, come conseguenza indotta, ha contribuito alla diffusione della digitalizzazione della PA.

Sono evidenti i benefici portati da tutto questo: i pagamenti sono diventati più veloci, la certezza dell'informazione è garantita in ogni fase dell'iter e, come ho già detto, i risparmi economici sono stati rilevanti e continuano a sussistere in corso di gestione ed evoluzione del sistema.

Oggi il SICOGE, predisposto sin dall'inizio per l'uso della firma digitale, attraverso il nuovo servizio di conservazione sostitutiva è pronto per consentire la smaterializzazione degli atti di spesa.

Ma cos'è e su cosa si fonda la conservazione sostitutiva?

La conservazione sostitutiva è una procedura legale/informatica regolamentata in Italia da specifiche norme e serve a garantire l'equivalenza fra un documento (sia digitale che cartaceo) e le sue copie digitali.

Tale equivalenza, che si realizza se il sistema di conservazione assicura:

- la eventuale opponibilità ai terzi nel tempo;
- la tracciabilità dei documenti;
- la integrità dei dati originali,



## RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO

si fonda su:

- Norme
- Processi
- Organizzazione
- Tecnologie.
- Norme

Le norme che si sono succedute dal 1999 ad oggi hanno via via affinato i concetti e i requisiti tecnici necessari per garantire la sicurezza e la validità legale dell'intero processo.

Di particolare importanza è la delibera CNIPA del 2004 che detta le regole per la conservazione su supporto ottico. Si tratta di una disposizione fondamentale in quanto, tra l'altro, definisce la conservazione sostitutiva un "processo" e individua il ruolo del Responsabile della Conservazione.

Tra le più rilevanti tappe successive di questo cammino c'è stato il Codice dell'amministrazione digitale introdotto con il Dlgs 82 del 2005, poi integrato con il Dlgs 159 del 2006.

Esso ha, tra l'altro, stabilito che le pubbliche amministrazioni centrali devono effettuare i pagamenti con l'uso delle tecnologie informatiche: è proprio su questo punto che il sistema di cui oggi parliamo fornisce un contributo concreto.

Oggi inoltre esiste un provvedimento legislativo, varato dall'attuale governo nell'ambito della recente manovra di finanza pubblica che rafforza l'obbligo per le amministrazioni di seguire la strada della digitalizzazione.

Possiamo quindi assicurare che il nostro sistema di conservazione è in linea con le principali norme e garantisce l'autenticità e la validità giuridica delle informazioni conservate attuando i requisiti specifici previsti dalla legge, quali:

la memorizzazione su supporti non riscrivibili

l'apposizione della firma digitale e del riferimento temporale

un macroprocesso strutturato di Conservazione eseguito dal Responsabile.

### **PROCESSI**

I processi su cui si basa la nostra soluzione per la Conservazione Sostitutiva sono: il processo di Conservazione e quello di Esibizione.

Il primo rappresenta l'insieme delle attività volte alla Conservazione a norma di legge dei documenti firmati digitalmente nei 3 momenti cardine del processo di Spesa: il momento successivo alla firma su SICOGE, il



## RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO

momento dell'acquisizione sul sistema della RGS e, infine, l'invio del documento alla Banca d'Italia.

Il processo di Esibizione rappresenta l'insieme delle attività necessarie alla ricerca e all'estrazione a posteriori dei documenti oggetto di conservazione sostitutiva.

Senza entrare nei dettagli di questa attività, è bene sottolineare che, a garanzia della sicurezza di tale processo, il documento estratto è accompagnato da una ricevuta che attesta la provenienza del documento stesso ed evidenzia il corretto svolgimento del processo di conservazione previsto dalla normativa.

### **ORGANIZZAZIONE**

Per una completa garanzia della corretta esecuzione dei processi di cui abbiamo parlato, è determinante il ruolo del Responsabile del procedimento di Conservazione Sostitutiva, individuato nella delibera CNIPA del 2004 citata.

I principali compiti assegnati al responsabile del procedimento di Conservazione Sostitutiva sono:

- definire le caratteristiche e i requisiti del sistema di conservazione
- definire le procedure di sicurezza e di tracciabilità
- archiviare e rendere disponibili le informazioni
- verificare la corretta funzionalità del sistema.

E' evidentemente un ruolo importante che nell'ambito dell'Ispettorato generale per l'informatizzazione della contabilità di stato è stato affidato alla dottoressa Damiotti, che ha seguito sin dall'inizio il SICOGE e le sue evoluzioni ed in particolare il progetto di dematerializzazione.

Prima di chiudere il tema dell'organizzazione è opportuno sottolineare un aspetto di grande delicatezza riguardo al processo di estrazione.

Sono attualmente oggetto di approfondimento, infatti, le possibili modalità di accesso da parte delle amministrazioni ai propri atti di spesa conservati, al fine di rendere massima l'efficienza del sistema continuando a garantirne l'assoluta sicurezza.

Si tratta come è possibile immaginare di un tema particolarmente delicato su cui sarà necessario avviare un confronto con le Amministrazioni per concordare le modalità più adeguate.



**RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO**

## **TECNOLOGIE**

E' opportuno a questo punto un cenno alle tecnologie utilizzate, che costituiscono un fattore fondamentale per la buona riuscita dei progetti informatici ed in particolare per il successo di un progetto come questo. Infatti, se è vero che i sistemi informatici seguono i processi delle amministrazioni e si adattano ad essi, è ugualmente vero che il loro impatto sui processi ne stimola un ulteriore miglioramento attivando quel circolo virtuoso che rappresenta uno dei benefici principali della digitalizzazione della PA.

Proprio per questo, sono stati fatti studi mirati mettendo in campo le migliori competenze degli esperti della Consip e, con il supporto delle aziende che hanno collaborato (Accenture, Almviva ed Ibm):

sono stati adottati prodotti di riferimento all'avanguardia nel settore della gestione documentale e del supporto informatico ai processi,

è stata predisposta una infrastruttura tecnologica con caratteristiche di affidabilità e performance elevate

sono state utilizzate le tecnologie più adeguate per assicurare, da un lato la necessaria usabilità e fruibilità delle applicazioni, dall'altro la modularità ed integrabilità anche verso applicazioni esterne.

Per gli approfondimenti tecnici della soluzione di conservazione sul sito del MEF è disponibile tutta la documentazione di riferimento. Non è stato utilizzato materiale cartaceo, né abbiamo predisposto inviti su carta, perché ci è sembrato che questo fosse l'approccio più corretto visto il tema del convegno.

## **CONFRONTO A LIVELLO MONDIALE**

Nel contesto odierno è interessante dare un cenno sullo stato attuale della gestione documentale a livello pubblico, nel mondo.

Da fonti Accenture emerge che, al momento, oltre al nostro, ci sono pochissimi progetti di conservazione sostitutiva su documenti pubblici (Sud Africa, Finlandia) , i quali, comunque, non afferiscono alla gestione delle spese.

Quindi possiamo dire che in questo settore l'Italia è artefice oggi di una best practice a livello internazionale.

Altri Paesi sono, ovviamente, molto avanti nella gestione documentale anche su attività di particolare complessità e dimensione (USA, Paesi UE, Australia) ma non fanno conservazione sostitutiva, cioè non eliminano la carta.

Diversi sono i motivi per cui è possibile affermare che l'Italia è all'avanguardia in questo settore.



## RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO

In ogni caso la nostra normativa è tale che ci porta a generare molta carta nei rapporti fra Amministrazioni e fra queste ed il privato: è nella nostra cultura dare molta importanza al documento ufficiale.

Conseguentemente, la normativa che ne consente l'eliminazione non poteva che essere particolarmente garantista.

Proprio perché è elevato il quantitativo di documenti cartacei, i vantaggi dati dall'introduzione di sistemi di conservazione sostitutiva per il nostro Paese sono molto rilevanti sotto vari aspetti.

### **BENEFICI/RISPARMI**

Dando per consolidato che il beneficio principale del sistema di conservazione è rappresentato dall'ottimizzazione delle attività operative, sia come flussi fra amministrazioni che come interazione fra gli uffici, abbiamo comunque effettuato delle valutazioni economiche.

Ci siamo basati su criteri utilizzati dal CNIPA nell'ambito di appositi studi sul ritorno economico ipotizzabile dall'introduzione di sistemi documentali e di conservazione.

Dalle analisi così effettuate, è emerso (ed è assolutamente coerente con i risultati del CNIPA), che il risparmio ottenuto dall'uso del sistema di conservazione sarà pari a circa 10.000.000 di euro l'anno, con riferimento agli Ordini di Accreditamento e agli Ordini di Pagamento. Inoltre il punto di pareggio fra investimento e risparmio si colloca dopo circa un anno di esercizio.

E' importante sottolineare che il risparmio è così rilevante e il punto di pareggio è così ravvicinato rispetto all'avvio in quanto il sistema si inserisce su una infrastruttura esistente, con una organizzazione della gestione informatica consolidata e che tutto ciò viene messo a disposizione di tutte le amministrazioni centrali in modalità ASP.

L'ulteriore crescita evidenziata alla fine del quarto anno va riferita all'ipotesi di dematerializzazione degli ordinativi secondari di spesa per i quali è stato di recente aperto un tavolo di studio con la Banca d'Italia nel quale potremo meglio definire il piano di attuazione.

Tornando sulle modalità di valutazione del risparmio, la stima è stata effettuata a partire dall'analisi dei processi di conservazione e ricerca e, quindi, dalla quantificazione delle attività e dei beni necessari nel processo non informatizzato.

In breve i suddetti risparmi possono essere distinti in risparmi diretti e risparmi indiretti.

Per la quantificazione dei primi abbiamo fatto riferimento:



## RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO

al costo della carta, in quanto, con il sistema, ovviamente non c'è più la necessità di stampare e fotocopiare i documenti

al costo dei magazzini e delle indispensabili attività di trasporto dei documenti cartacei

al costo legato al personale che svolge le attività di archiviazione cartacea

infine, al costo del personale dedicato al back-office documentale (sbustamento ecc.)

Il risparmio indiretto è stato quantificato in base al tempo impiegato dal personale per la ricerca di un documento archiviato in modalità tradizionale.

### **EVOLUZIONI**

Il sistema di conservazione di cui abbiamo parlato è sicuramente un importante punto di arrivo ma è doveroso interpretarlo anche come punto di partenza per ulteriori interventi.

Vorrei intanto segnalare un'importante iniziativa riguardante il sistema informativo dell'Ispettorato per i rapporti con l'unione europea che, dopo aver informatizzato l'intero iter di gestione dei fondi europei, dalla programmazione strategica al pagamento del singolo beneficiario, a stretto giro ne completerà la dematerializzazione attraverso il sistema di conservazione sostitutiva.

Come ho già accennato estenderemo la conservazione a norma anche agli ordinativi secondari, e abbiamo già in piano una ulteriore importante evoluzione. Stiamo per avviare un tavolo di lavoro con l'Agenzia delle Entrate per la conservazione delle fatture elettroniche di tutte le Amministrazioni.

Naturalmente le Amministrazioni potranno utilizzare questo servizio anche per conservare altri documenti relativi al processo di gestione del bilancio.

Rimanendo in tema di collaborazione con altre Amministrazioni, è il caso di accennare anche ad una rilevante iniziativa condotta insieme al Ministero dell'Istruzione. Stiamo, infatti, progressivamente dematerializzando i flussi cartacei tra gli uffici periferici del Ministero dell'Istruzione ed i nostri uffici territoriali.

In conclusione, un cenno sulle attività di dematerializzazione all'interno del MEF.

Già da tempo abbiamo condiviso in particolare con il Dipartimento del Tesoro l'importanza di procedere con interventi di dematerializzazione volti alla razionalizzazione dei processi e abbiamo con loro varato diversi progetti verticali ma basati su un modello condiviso (anche il nostro sistema di conservazione sostitutiva è stato realizzato in questo contesto).



## **RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO**

E' stata avviata di recente una iniziativa interdipartimentale che ci vede insieme al Dipartimento del Tesoro e al Dipartimento degli Affari Generali per una progressiva dematerializzazione dei flussi cartacei che a regime dimezzerà la produzione cartacea del Ministero.

Mi auguro quindi che il lavoro fatto e quanto si sta facendo sui diversi fronti citati possa contribuire, attraverso un concreto miglioramento dei processi amministrativi, ad una reale evoluzione della PA in linea con le aspettative del governo e naturalmente tangibile a livello di servizi verso i cittadini.