

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XII LEGISLATURA —————

N. 1704

DISEGNO DI LEGGE

presentato dal Ministro del tesoro
(DINI)

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 12 MAGGIO 1995

Disposizioni concernenti lo sviluppo, la manutenzione
e la conduzione del sistema informativo della Ragioneria
generale dello Stato

INDICE

Relazione	Pag.	3
Disegno di legge	»	7

ONOREVOLI SENATORI. - Le caratteristiche funzionali e tecniche del sistema informativo della Ragioneria generale dello Stato sono strettamente connesse alle sue peculiari attività istituzionali le quali, com'è noto, si sono via via ampliate nel corso del tempo, anche in considerazione della qualità delle prestazioni fornite dall'Istituto.

Va a tal proposito subito evidenziato che i compiti istituzionali dianzi accennati non potrebbero essere svolti in modo così puntuale e tempestivo senza il supporto di un sistema informativo adeguato in termini tecnici e funzionali, qual è quello attuale e, ancor a maggior ragione, quale verrà a configurarsi grazie al programma evolutivo in corso di attuazione.

Ulteriore caratteristica che va rimarcata è rappresentata dalla qualità e dalla complessità delle funzioni automatizzate o in corso di realizzazione, che presuppongono un'approfondita conoscenza della normativa amministrativa e contabile anche da parte della struttura di consulenza alla quale sono affidati lo sviluppo, la manutenzione e la conduzione del sistema informativo.

È utile, al fine di comprendere le complesse funzionalità del sistema informativo a supporto dei delicati compiti istituzionali della Ragioneria generale dello Stato, descrivere - anche se per sommi capi - quali sono le funzioni di base realizzate.

L'automazione nasce storicamente per intervenire nella gestione delle fasi che compongono il bilancio dello Stato e si arricchisce strada facendo con altre realtà evolvendo secondo un quadro progettuale che identificava come linee strategiche parimenti significative gli aspetti gestionali, quelli conoscitivi e quelli previsionali.

In particolare, va sottolineato che il sistema consente:

di aggiornare contestualmente, a seguito di emendamenti, le situazioni variate

nell'aula parlamentare in relazione al disegno di legge di bilancio in esame e di riprodurre la stampa delle situazioni modificate;

l'integrazione diretta con il sistema della Corte dei conti per la generazione dei flussi informativi necessari per i controlli cui l'organismo è preposto;

di acquisire giornalmente informazione sui versamenti effettuati in Tesoreria, inoltrando parallelamente alla Banca d'Italia le richieste di rettifica ai documenti, per il tramite di un flusso informativo bidirezionale;

di supportare le necessità del Parlamento con interrogazioni in tempo reale delle informazioni relative ai provvedimenti legislativi in corso di definizione e ai dati di gestione della spesa;

di intervenire, attraverso il sottosistema Conto del patrimonio, nella complessa materia del patrimonio dello Stato per la formazione del rendiconto patrimoniale;

di intervenire, a supporto del trattamento giuridico ed economico del personale della pubblica amministrazione, che, inizialmente previsto per la sola Ragioneria generale dello Stato, è stato successivamente esteso alle altre amministrazioni centrali previa - laddove necessario - personalizzazione. È da sottolineare come il sistema, seguendo il dipendente dall'assunzione in servizio (con la prima immatricolazione) fino al pensionamento, sia in grado di assicurare al dipendente stesso due servizi essenziali quali la ricostruzione automatica della carriera e la puntuale definizione della posizione pensionistica al momento del collocamento in quiescenza;

di dare attuazione, per il tramite del sottosistema Liquidazione enti disciolti, alle operazioni di gestione liquidatoria di enti soppressi svolte presso l'Ispettorato generale per gli affari e per la gestione del patrimonio degli enti disciolti, rilevandone la situazione patrimoniale attiva e passiva

ed esercitando un controllo sulle operazioni di liquidazione poste in essere;

di rilevare, nell'ambito del settore pubblico allargato, i flussi di cassa mobilitati nei vari settori, la consistenza degli impegni di spesa e degli accertamenti di entrata attivati dagli enti, ovvero della consistenza dei residui e del loro processo di smaltimento (USL, enti pubblici non economici, regioni, province, comuni);

di rilevare, inizialmente con finalità conoscitive, i flussi finanziari con le Comunità europee e successivamente supportando l'evoluzione della normativa, nonché la sua concreta attuazione, in quanto nel 1987 con la legge 16 aprile 1987, n. 183, viene previsto un organismo specifico (I'G-FOR) con lo scopo di seguire i finanziamenti comunitari e pubblici coinvolti negli scambi comunitari. In tale direzione il sistema informativo diventa uno strumento a valenza gestionale e si pone al servizio del cittadino nell'erogazione ai singoli beneficiari, tramite servizio bancario, dei contributi spettanti;

di organizzare in serie storiche, che attualmente riguardano l'andamento gestionale dell'intero bilancio dello Stato, le informazioni di interesse. In particolare, sono stati studiati prodotti specifici per consentire l'utilizzo dei dati così raccolti ad una utenza altamente qualificata: attraverso l'interfaccia AMICS (Assistente multifunzionale per le interrogazioni di contabilità di Stato), il sistema è in grado di fornire risposte flessibili a domande poste con lo stesso linguaggio che si userebbe con i propri collaboratori;

di rappresentare, tramite lo sviluppo di modelli matematico-econometrici di previsione e simulazione, uno strumento di supporto alle decisioni. Tra gli altri, i modelli realizzati si riferiscono alla finanza pubblica e alla previdenza (Fondo pensioni lavoratori dipendenti INPS).

Dal punto di vista dimensionale va sottolineato che il sistema informativo opera 24 ore su 24 e per sei giorni la settimana, collegando in tempo reale, di norma dalle ore 8,30 alle 14, gli uffici provinciali e regionali,

nonchè le Ragionerie centrali e gli Ispettorati generali.

In ogni giornata di collegamento vengono elaborati 100.000 messaggi provenienti da oltre 2.000 terminali ubicati sull'intero territorio nazionale e collegati da circa 40.000 chilometri di rete. Inoltre in un anno vengono stampati oltre 40 milioni di pagine.

Come in principio accennato, la principale peculiarità del sistema informativo - il quale, peraltro, costituisce un sistema integrato con la Corte dei conti - piuttosto che per le sue pur notevolissime dimensioni è rappresentata dalla complessità delle sue funzioni e dalla delicatezza dei dati gestiti, tenuto tra l'altro conto che la conoscenza di ogni atto riguardante le entrate e le spese e dei relativi aggregati consente ovviamente l'acquisizione di elementi critici concernenti particolari settori oltre che gli andamenti della finanza pubblica.

Ulteriori problematiche verranno altresì ad aggiungersi con la imminente adozione del cosiddetto «mandato elettronico» che consentirà la gestione per via informatica dei pagamenti dello Stato in favore dei diretti beneficiari.

Le considerazioni dianzi illustrate rendono l'idea delle esigenze che debbono essere soddisfatte dalla Ragioneria generale dello Stato, soprattutto in una situazione, qual'è quella attuale, di grandi mutamenti organizzativi della pubblica amministrazione (determinatisi a seguito, da ultimo, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29) e di urgente necessità di una sempre più qualificata gestione della finanza pubblica, che impone tra l'altro una rielaborazione del bilancio statale ai fini dell'applicazione delle metodiche - in corso di sperimentazione - «sul controllo di gestione». Compiti che impattando su processi complessi, richiedono, inoltre, un contestuale adeguamento di procedimenti informatici già esistenti.

Ineludibile, nel quadro testè descritto, è pertanto l'assoluta necessità di garantire alla Ragioneria generale sia la continuità del supporto del sistema informativo, sia la modifica dei rapporti contrattuali da intrattenere con la società di consulenza.

Invero, l'approssimarsi della scadenza (31 marzo 1996) dell'attuale contratto con la società Finsiel non assicura quell'orizzonte temporale notevolmente ampio che è necessario per la realizzazione di procedure informatiche aventi la massima affidabilità. In merito basta tener presente il tempo necessario (in termini di anni) per l'adozione e la verifica delle procedure riguardanti la gestione del cosiddetto «bilancio sperimentale».

Inoltre, è evidente la caduta prestazionale che si verificherebbe nel caso di cambiamento della società di consulenza, atteso che richiederebbe certamente un notevole lasso di tempo l'acquisizione da parte di altri almeno delle conoscenze professionali in materia di procedimenti amministrativi e di contabilità statale riguardanti i settori di attività illustrati in precedenza. È appena il caso, altresì, di segnalare che, nel caso di specie, dette conoscenze professionali debbono essere possedute da un ben consistente numero di dipendenti della società, tenuto conto dell'ampiezza e della varietà dei compiti attribuiti alla Ragioneria generale.

Con riferimento, poi alla tipologia del rapporto da intrattenere con la società di consulenza, va fatto presente che, in relazione anche alla dinamicità degli obiettivi da realizzare, non si è rivelata più idonea l'attuale forma contrattuale che fa riferimento allo schema dell'appalto di servizi (dove è sostanzialmente prevista un'obbligazione di risultato: la prestazione di un complesso di attività preventivamente ben individuate), ma occorre far riferimento alla «concessione di servizi», in forza della quale è possibile l'instaurazione di un rapporto interattivo tra l'amministrazione concedente e la società concessionaria, grazie al quale possono fronteggiarsi le esigenze che via via vengono individuate, anche in conseguenza di provvedimenti legislativi che impongono compiti da avviare entro un determinato arco temporale.

È, pertanto, in considerazione delle esigenze dianzi descritte che è stata riprodotta anche per il sistema informativo della Ragioneria generale dello Stato la norma indi-

cata in oggetto, che ricalca quella già a suo tempo prevista per il sistema informativo del Ministero delle finanze dall'articolo 22, comma 4, della legge 30 dicembre 1991, n. 413.

Con riferimento, poi, a quanto previsto ai commi 2 e successivi del testo in esame, va tenuto presente che l'articolo 13, comma 2, del decreto legislativo 12 febbraio 1993, n. 39, prevede che l'esecuzione dei contratti stipulati dalla pubblica amministrazione per la conduzione, manutenzione e sviluppo dei propri sistemi informativi sia oggetto di periodico monitoraggio, che può essere eseguito dall'amministrazione interessata (qualora abbia le capacità professionali idonee) ovvero da società specializzate.

Va, a tale riguardo, considerato che l'attività di monitoraggio è particolarmente complessa nel settore dei sistemi informativi, dovendo in sostanza essere svolto dalla struttura di monitoraggio un delicato compito di «supervisione» dei compiti contrattualmente affidati alla società affidataria del sistema informativo.

In merito, richiamando solo in parte quanto stabilito dall'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione con circolare del 5 agosto 1994 (pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 191 del 17 agosto 1994) le tipologie del monitoraggio sono le seguenti:

monitoraggio sul processo del fornitore, in termini di controllo dell'adeguatezza e affidabilità del suo modo di lavorare, delle sue competenze, della sua struttura organizzativa;

monitoraggio sulla conduzione del progetto, in termini di controllo delle attività in riferimento ai tempi, ai costi ed ai rischi;

monitoraggio sulla qualità del prodotto, in termini di controllo del rispetto delle specifiche, sia funzionali che di qualità;

monitoraggio sulla bontà dell'investimento, in termini di controllo del valore aggiunto fornito dal prodotto in relazione all'impiego delle risorse economiche.

Nel considerevole lasso di tempo ormai decorso dall'edizione del decreto legislativo

n. 39 del 1993 si è avuta ampia dimostrazione di quante siano le difficoltà incontrate dalle amministrazioni nel tentativo di dare attuazione alle norme sopra riportate, in conseguenza soprattutto dell'assenza, nei profili professionali dei propri organici, delle conoscenze tecniche necessarie per lo svolgimento dei compiti sopraindicati.

La Ragioneria generale dello Stato, al pari delle altre amministrazioni, ha quindi incontrato e sta tuttora incontrando le difficoltà sopra accennate, con l'aggravante, peraltro, che lo svolgimento delle complesse attività di propria competenza richiede una elevatissima specializzazione professionale, che non viene facilmente riscontrata sul mercato dei servizi forniti dalle imprese operanti nel settore informatico.

D'altro canto, la peculiarità delle competenze richieste e quindi la conseguente estremamente ridotta dimensione del relativo mercato non incentivano certamente dette imprese a sopportare i pesanti costi di formazione e aggiornamento di personale all'uopo specializzato non solo in termini di entità finanziaria ma, anche, di ampiezza temporale della preparazione.

Pertanto, si è ritenuta come soluzione più opportuna e più rapida quella della costituzione di un'apposita società per azioni che, quale figura organizzativa della Ragioneria generale, possa svolgere le attività sopra indicate garantendo il massimo livello di sicurezza, segretezza e professionalità che, per i motivi già citati, occorre richiedere nel caso in esame.

Infatti, va tenuto presente che l'effettuazione delle predette attività presuppone, oltre che elevati livelli di professionalità anche un elevato grado di compenetrazione con l'amministrazione e quindi un'approfondita e puntuale conoscenza dei suoi compiti istituzionali nonché delle singole procedure automatizzate che si intendono attivare.

Inoltre, il ricorso ad una società per azioni appositamente costituita consente di costituire in tempi brevi - e da parte di un soggetto che rappresenta una vera e propria promanazione della Ragioneria generale -

un nucleo di specialisti in possesso della professionalità richiesta, organizzato sistematicamente in funzione delle attività che dovranno essere svolte. Ciò senza omettere dal considerare l'agilità gestionale implicita della società per azioni.

Per quanto riguarda, inoltre, l'ipotetico conflitto della norma indicata in oggetto con la normativa comunitaria e in particolare con la direttiva 92/50/CEE del Consiglio del 18 giugno 1992 - recepita nell'ordinamento italiano con decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 157 - occorre considerare che la direttiva stessa disciplina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di servizi, che per quanto in precedenza accennato, non può essere considerata la forma contrattuale idonea a risolvere le problematiche riguardanti lo sviluppo, la manutenzione e la conduzione del sistema informativo integrato Ragioneria generale - Corte dei conti.

Accanto all'anzidetta considerazione di merito, va peraltro evidenziato che la stessa direttiva comunitaria, all'ottavo *considerando*, prevede esplicitamente che la direttiva medesima trova applicazione quando la prestazione di servizi si fonda su contratti d'appalto e «che la prestazione di servizi su altra base, quale leggi o regolamenti ovvero contratti di lavoro, esula dal campo d'applicazione» della direttiva stessa.

Inoltre, va fatto presente che la peculiarità delle funzioni assolve dal sistema informativo, nonché la natura dei dati in esso contenuti, in considerazione dei preminenti interessi dello Stato, impongono particolari cautele e l'adozione di misure speciali sotto il profilo della segretezza e della sicurezza, misure che di per sé giustificano - a prescindere dallo schema negoziale adottato - l'inapplicabilità della direttiva n. 92/50/CEE, nel rispetto di quanto disposto dall'articolo 4, secondo comma, della direttiva medesima.

Va evidenziato, infine, che la soluzione adottata con l'iniziativa legislativa in esame è in armonia con i principi ispiratori del decreto legislativo n. 39 del 1993.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Sistema informativo della Ragioneria generale dello Stato)

1. Al fine di realizzare una gestione integrata delle entrate e delle spese dello Stato mediante opportuni collegamenti dei sistemi informativi automatizzati, le attività di sviluppo, manutenzione e conduzione del sistema informativo della Ragioneria generale dello Stato, anche avuto riguardo al preminente interesse dello Stato alla sicurezza ed alla segretezza, nonché alla strategicità del supporto informatico per il conseguimento dei compiti istituzionali, possono essere assegnate in concessione dal Ministero del tesoro - Ragioneria generale dello Stato a società specializzata avente comprovata esperienza pluriennale nella realizzazione e conduzione dei sistemi informativi complessi, anche in deroga alla legge di contabilità dello Stato.

2. Il Ministro del tesoro è autorizzato a costituire una società per azioni avente lo scopo di assicurare il monitoraggio delle realizzazioni ed applicazioni informatiche e telematiche necessarie al perseguimento dei compiti d'istituto della Ragioneria generale dello Stato. Con decreto del Ministro del tesoro, previa intesa con l'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione, sono stabiliti le modalità di prestazione delle suddette attività e i criteri per la determinazione dei corrispettivi da riconoscere. Le attività di cui al presente comma possono essere svolte, con le medesime modalità, in favore di altre amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, che ne facciano richiesta; in tal caso il corrispettivo, come sopra determinato, è a carico dell'amministrazione richiedente.

3. Il capitale sociale iniziale della società di cui al comma 2 è stabilito in lire 1.000

milioni. Al relativo onere si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto al capitolo 6856 dello stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno 1995, parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al medesimo Ministero. Il Ministro del tesoro è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

4. Il Ministro del tesoro esercita i poteri dell'azionista della società di cui al comma 2 previa intesa con l'autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione.

5. Le società di cui ai commi 1 e 2 applicano la normativa comunitaria in materia di appalti e forniture nello svolgimento delle attività di cui al presente articolo.

Art. 2.

(Entrata in vigore)

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana.