



Consultazione sulle “Regole tecniche e standard per l’emissione dei documenti informatici relativi alla gestione dei servizi di tesoreria e di cassa degli enti del comparto pubblico attraverso il Sistema SIOPE+” - Considerazioni AgID

Premessa

In forza del progetto denominato SIOPE+, le amministrazioni pubbliche saranno tenute ad ordinare incassi e pagamenti al proprio tesoriere o cassiere utilizzando esclusivamente ordinativi informatici emessi secondo lo standard definito dall'Agenzia per l'Italia digitale (AgID) e trasmessi per il tramite dell'infrastruttura SIOPE (Sistema informativo delle operazioni degli enti pubblici).

A tale fine, l'AgID ha redatto e messo in consultazione pubblica le nuove Regole tecniche per la definizione del protocollo di colloquio e del tracciato standard dei documenti informatici, denominati Ordinativi di Pagamento e Incasso (OPI), che costituiscono la rappresentazione informatica dei documenti amministrativi relativi alla gestione del servizio di Tesoreria e/o di Cassa degli Enti del comparto pubblico.

Al riguardo, AgID ha stabilito il termine 15 novembre 2016 per la conclusione della consultazione pubblica ed entro tale termine sono pervenute sul testo in consultazione le osservazioni dell'ABI-Associazione Bancaria Italiana.

Riscontro alle osservazioni pervenute

Si trascrive di seguito il testo delle osservazioni ricevute dall'ABI, come da quest'ultima redatto e opportunamente integrato dall'AgID per rispondere a detti rilievi.

- *Considerazioni generali*

In relazione all'oggetto della consultazione, si constata innanzitutto non senza perplessità l'adozione della nuova denominazione OPI in luogo di quella a suo tempo oggetto di registrazione del marchio da parte di ABI. Tale mutamento appare collegato all'obiettivo di rimarcare l'obbligo generalizzato di adozione da parte di tutti gli enti del comparto pubblico; in proposito non può non osservarsi tuttavia come l'Ordinativo Informatico sia sempre stato riferito a tutta la pubblica amministrazione nella sua più ampia accezione e non solo a quella tipicamente locale. La nuova situazione richiederà un adeguamento della contrattualistica in essere nonché, tra l'altro, dello schema di convenzione adottato dal MIUR con riferimento alle Istituzioni scolastiche.

Riscontro di AgID: *Si rappresenta che questa Agenzia, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze e la Banca d'Italia, con la nuova denominazione di OPI, hanno voluto evidenziare come tali documenti informatici siano correlati ad un nuovo progetto, quale quello del SIOPE+ che, non solo sono riferibili sia alla pubblica amministrazione centrale che locale, ma soprattutto sono scambiati attraverso un nuovo processo telematico di trasferimento dei flussi, in considerazione della realizzazione di una piattaforma centralizzata gestita dalla Banca d'Italia.*



Fatta la precisazione appena esposta, si evidenzia che sarà cura dell'Agenzia precisare nelle Regole tecniche OPI che ogni riferimento all'Ordinativo Informatico e/o all'Ordinativo Informatico Locale (OIL) esistente nelle convenzioni con le pubbliche amministrazioni centrali o locali dovrà intendersi automaticamente sostituito e/o integrato con la nuova denominazione dell'Ordinativo di Pagamento e Incasso (OPI).

Infine, per completezza, si segnala altresì che, a prescindere dal cambio di denominazione di cui in discorso, resta ferma la necessità per le parti sottoscrittrici degli accordi in essere provvedere a integrare e/o modificare gli stessi con il riferimento alle Regole tecniche di prossima emanazione da parte dell'AgID.

In merito alle nuove Regole tecniche si osserva innanzitutto che il documento è in generale idoneo a garantire l'auspicata chiarezza in merito al posizionamento dei dati di competenza dei tesorieri rispetto a quelli la cui gestione è da subito demandata alla competenza della Banca d'Italia per l'alimentazione del SIOPE+. Permangono tuttavia taluni profili problematici suscettibili di comportare dubbi interpretativi e difficoltà applicative e sui quali appare dunque necessario intervenire apportando le idonee modifiche alle nuove Regole Tecniche.

Si osserva altresì che il documento non è sufficiente a delineare un completo quadro di regole e che dunque consente solo in parte una congrua analisi ed una idonea programmazione di tutte le attività richieste agli operatori in questa delicata fase di transizione agli innovativi sistemi. Ci si riferisce al fatto che il documento in questione dovrà necessariamente essere completato, come per l'OIL, dalla documentazione a supporto e, in particolare, dalle Linee guida, dallo schema XSD e dagli esempi di flusso. Sarebbe opportuno che tale documentazione fosse messa a punto al più presto al fine di renderla disponibile in contemporanea alla divulgazione del nuovo tracciato. È altresì necessario che con la massima urgenza possano essere predisposte le fondamentali indicazioni di tipo tecnico inerenti il colloquio fra la banca tesoriera ed il SIOPE+ e relative a tempi e modi della trasmissione telematica dei flussi e dei connessi esiti; in proposito l'affermazione in base alla quale per la trasmissione telematica dei flussi tra PA e BT, tramite dell'infrastruttura SIOPE+, si rimanda alle *modalità descritte nelle apposite "Regole di colloquio" pubblicate sui siti web della Banca d'Italia e del MEF*, assume al momento una valenza meramente programmatica.

Ai medesimi fini sarebbe altresì necessario acquisire puntuali elementi di conoscenza con riguardo ai tempi di avvio della sperimentazione e di avvio a regime, al numero minimo di enti per la fase di sperimentazione e alle modalità dell'avvio a regime per tutti gli enti coinvolti.

Riscontro di AgID: *Si rappresenta che questa Agenzia, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze e la Banca d'Italia, ha predisposto le Regole tecniche oggetto di consultazione che ineriscono esclusivamente all'adeguamento del protocollo di colloquio (tra l'amministrazione e la banca tesoriera) al nuovo processo telematico di trasferimento dei flussi attraverso la piattaforma centralizzata gestita dalla Banca d'Italia, nonché al conseguente adeguamento del tracciato dell'OIL e del giornale di cassa.*

Fatta la precisazione appena esposta, si evidenzia che sarà cura dell'AgID specificare nelle Regole tecniche OPI che gli schemi XSD saranno pubblicati sul sito dell'Agenzia. Con riferimento alle

Linee Guida e agli esempi di flusso, in coerenza con la ripartizione delle attività tra l'AgID e l'ABI avutasi nel corso del tempo per quanto riguardava l'OIL, si auspica che l'ABI possa continuare a provvedere alla loro redazione e pubblicazione anche per il progetto SIOPE+.

Infine, si segnala altresì che la definizione delle Regole tecniche OPI è strumentale alla predisposizione e pubblicazione delle "Regole di colloquio" che verranno definite dal MEF, dalla Banca d'Italia e dall'AgID stessa.

Infine, in considerazione del fatto che non può ancora adottarsi l'auspicato regime obbligatorio di trasmissione di ordinativi mono-beneficiario, sarebbe necessario fissare le regole per la gestione degli ordinativi multipli, in particolare per quanto riguarda gli esiti negativi (NON ACQUISITO, NON VARIATO, ecc.), la gestione del reintroito a fronte della non eseguibilità di un pagamento/incasso e la variazione/annullo di un singolo beneficiario/versante non eseguibile.

Riscontro di AgID: *Si rappresenta che la necessità, nell'ambito degli ordinativi multipli, di fissare le regole per la gestione del reintroito a fronte della non eseguibilità di un pagamento/incasso, è superata dalla regola contabile, già condivisa in Commissione ARCONET. In particolare, è stato predisposto un esempio di scritture di contabilizzazione dei pagamenti non andati a buon fine, che sarà inserito nei principi contabili in fase di emanazione del prossimo decreto di aggiornamento al D.lgs. 118/2011; tale esempio è disponibile nel resoconto della riunione della Commissione ARCONET del 19 ottobre 2016*

(http://www.rgs.mef.gov.it/Documenti/VERSIONE-I/e-GOVERNMEI/ARCONET/CommissioneArconet/Resoconto_riunione_commissione_ARCONET_del_19_ottobre_2016.pdf).

Fatta la precisazione appena esposta, si ritiene superfluo fornire ulteriori istruzioni all'interno delle Regole tecniche OPI.

- Profili di dettaglio

Struttura Signature

In relazione alla struttura <Signature> e al suo posizionamento, si segnala in particolare come, nell'ambito del documento delle nuove Regole Tecniche, tale struttura è posta all'inizio dei flussi (riferiti sia agli ordinativi, sia al giornale di cassa ed alle ricevute), mentre (come confermato a seguito di verifiche effettuate coi principali software provider) dopo l'apposizione della firma XAdES Enveloped, la struttura viene posizionata automaticamente come ultimo elemento del flusso.

Dato che il Paragrafo 12.1 indica tra i controlli effettuati dal sistema SIOPE+ la sequenzialità degli elementi del flusso (vi è il rischio che la presenza della struttura <Signature> in una posizione diversa comporti il rifiuto del flusso).

Al fine di ridurre l'impatto a livello di sistema e consentire la piena partecipazione alle nuove modalità di colloquio di SIOPE+ da parte di tutti i soggetti partecipanti si suggerisce di considerare in una fase successiva l'applicazione del nuovo formato di firma.

Si segnala in ultimo, alle pagine 46 e 47 (Paragrafo 10.1.1) nei messaggi di ACK e di ricezione flusso, che non è presente la struttura "Signature".

Riscontro di AgID: *Si rappresenta che, secondo quanto previsto dalle specifiche W3C, la struttura <Signature> utilizzata per l'apposizione della firma XAdES Enveloped può posizionarsi sia prima, sia dopo l'insieme dei dati da sottoscrivere. Fatta la precisazione appena esposta, si ritiene superfluo definire ulteriori dettami all'interno delle Regole tecniche OPI, assicurando peraltro che gli schemi XSD di definizione dei tracciati terranno conto della problematica sollevata, al fine di evitare il rifiuto del flusso o del messaggio scambiato.*

Per ciò che attiene al rinvio ad una fase successiva dell'adozione della firma XAdES Enveloped, si rappresenta che, al fine di ottimizzare le prestazioni dell'infrastruttura di colloquio di SIOPE+ che deve processare in tempi strettissimi un numero tendenzialmente molto elevato di flussi, è necessario utilizzare sin da subito detto formato che, essendo a sua volta un formato XML, coniuga in modo naturale la firma degli ordinativi elettronici con il trasporto di informazioni strutturate.

Da ultimo, si segnala che la struttura <Signature> non è volutamente presente all'interno del messaggio ACK SIOPE in quanto non si ritiene utile procedere all'apposizione della firma XAdES Enveloped per questo messaggio di servizio.

Riproposizione di ordinativi non acquisiti

Il documento informatico "errato", cioè avente come esito dell'operazione "NON ACQUISITO" (Paragrafo 3.2.2), potrà essere ritrasmesso dalla PA, privo di anomalie, come un nuovo documento, all'interno di un successivo «flusso».

La PA deve verificare le anomalie comunicate dalla banca tesoriera e decidere, nell'ambito del proprio sistema informatico e contabile, se riproporre il documento come un nuovo ordinativo ovvero annullarlo all'interno del proprio sistema.

In proposito si sottolinea che occorre mantenere l'attuale operatività in base alla quale la PA ripropone lo stesso numero di ordinativo con le anomalie corrette. Questa operatività ha il vantaggio di poter tener traccia di quali sono gli ordinativi in stato di scarto e di mantenere una numerazione "senza buchi" anche presso la banca tesoriera; una diversa impostazione volta all'attribuzione di una nuova numerazione comporterebbe a tutti gli effetti l'emissione di diverso ordinativo senza alcun collegamento con quello rifiutato. Occorre altresì tener conto che l'attuale operatività è in linea con le regole di contabilità pubblica che prevedono l'emissione di ordinativi numerati progressivamente.

Riscontro di AgID: *In merito alla riproposizione degli ordinativi non acquisiti (Riferimento al § 2.3.2 delle Regole tecniche in consultazione), si è rilevato che il testo citato riporta "alla lettera" il contenuto (pagina 5, paragrafo "Eventuali anomalie saranno gestite come segue", secondo capoverso) del documento "Protocollo sulle regole tecniche e lo standard per l'emissione dei documenti informatici relativi alla gestione dei servizi di tesoreria e di cassa degli enti del comparto pubblico", disciplinato dalla Circolare AgID 64 del 15 gennaio 2014 e dall'analoga Circolare ABI, serie Tecnica, n. 36 del 30 dicembre 2013.*

Sulla base degli approfondimenti intercorsi successivamente, si è potuto riscontrare che la richiesta dell'ABI era rivolta a rettificare l'imprecisione del testo precedente ed eliminare la possibilità che l'ente attribuisse una nuova numerazione all'ordinativo "non acquisito", senza mantenere un collegamento con quello rifiutato.

Tutto ciò premesso, si evidenzia che sarà cura dell'Agenzia modificare le Regole tecniche OPI eliminando dal testo in parola l'inciso "come un nuovo documento".

Occorrenze di bilancio

Nelle Regole tecniche sono state riportate le cardinalità presenti sullo schema XSD con inserimento di un numero massimo di 10 occorrenze per poter gestire casi residuali di enti che avevano questa casistica (l'informazione è presente al Paragrafo 9.1 a pagina 20 *punto 4.6*, pagina 22 *punto 5.9* e al Paragrafo 9.2.3 a pagina 28 nella descrizione della struttura 'bilancio'). Al riguardo, visto che la gestione di più occorrenze del bilancio è sempre stata complessa e si è sempre cercato di limitarla, sarebbe utile eliminare definitivamente il riferimento alle 10 occorrenze. In particolare, dal momento che per gli enti Arconet viene prevista **una sola** occorrenza, sarebbe auspicabile che la regola venisse estesa a tutti gli enti obbligati alla gestione del bilancio.

Riscontro di AgID: *Si rappresenta che in riferimento alle occorrenze di bilancio e, in particolare, all'auspicabilità di estendere la regola di un'unica occorrenza a tutti gli enti obbligati alla gestione del bilancio, esiste un delineato quadro normativo per gli "enti ARCONET" che prevede l'unicità dell'occorrenza. Si è a conoscenza del fatto che gli "enti non ARCONET", in contabilità finanziaria, tenuti alla gestione del bilancio (servizio di tesoreria), costituiscono una fattispecie residuale, ma non potendone individuare la composizione e il relativo quadro normativo di riferimento, in questa prima fase, si ritiene di continuare a prevedere l'ipotesi delle 10 occorrenze.*

Si evidenzia che sarà cura delle istituzioni competenti avviare un'attività di approfondimento per individuare i casi residuali, studiandone il quadro normativo e valutando la possibilità e la necessità di modificarlo. A tal proposito si coglie l'occasione per invitare l'ABI a raccogliere, sin da ora, le informazioni circa l'esistenza di tipologie di enti che, allo stato attuale, indicano più occorrenze di bilancio all'interno di un ordinativo.

Fatta la precisazione appena esposta, al momento, non si ritiene utile recepire nelle Regole tecniche OPI l'osservazione in argomento.

Messaggio di esito applicativo

Al Paragrafo 10.2.5 (Messaggio di esito applicativo), occorre inserire la nota 32/Bis con la quale si specifica che l'esito "VARIATO" potrebbe riferirsi anche ai dati della struttura "Classificazione" di competenza della Banca d'Italia.

Riscontro di AgID: *Preso atto dell'osservazione, si evidenzia che sarà cura dell'Agenzia modificare in tal senso le Regole tecniche OPI.*

Regolarizzazione dei sospesi

Nelle "Informazioni Versante" e "Informazioni Beneficiario" (Paragrafi 9.2.4 e 9.2.8) a proposito delle strutture "Sospeso" si precisa che il Numero Provvisorio è una informazione univoca a livello di beneficiario/versante (per lo stesso beneficiario il numero di ciascun provvisorio può essere indicato una sola volta) e che l'"Importo provvisorio" non può essere negativo, ma non si fa alcun riferimento al fatto che la regolarizzazione risulti quadrata.

Riscontro di AgID: *In merito all'osservazione in argomento, si rappresenta che le definizioni dell'elemento <sospeso> facente parte sia della struttura <informazioni_versante>, sia della struttura <informazioni_beneficiario>, sono rimaste invariate rispetto a quanto già indicato nel documento "Protocollo sulle regole tecniche e lo standard per l'emissione dei documenti*

informatici relativi alla gestione dei servizi di tesoreria e di cassa degli enti del comparto pubblico", disciplinato dalla Circolare AgID 64 del 15 gennaio 2014 e dall'analoga Circolare ABI, serie Tecnica, n. 36 del 30 dicembre 2013.

Sulla base degli approfondimenti intercorsi successivamente, si è potuto riscontrare che la richiesta dell'ABI era rivolta a rettificare l'imprecisione del testo precedente, suggerendo un ulteriore elemento utile a verificare la qualità dei dati trasmessi.

Tutto ciò premesso, si evidenzia che sarà cura dell'Agenzia modificare le Regole tecniche OPI eliminando opportunamente le specifiche dei dati interessati.

Certificati di firma

In base a quanto indicato al Paragrafo 2.1 punto 2 ("La PA, nell'ambito della propria autonomia, definisce i poteri di firma dei soggetti autorizzati a sottoscrivere i documenti informatici e ne dà comunicazione alla BT, congiuntamente ai corrispondenti certificati pubblici di sottoscrizione di ciascun firmatario individuato"), sembrerebbe che sia prevista la consegna del certificato di firma alla banca tesoriera. In questo caso il tesoriere sarebbe chiamato ad effettuare dei controlli formali.

Tenuto conto che la banca tesoriera non dispone di un repository per l'acquisizione dei certificati, tale previsione andrebbe riconsiderata.

Riscontro di AgID: *Si concorda con l'osservazione in argomento, pertanto sarà cura dell'Agenzia modificare le Regole tecniche OPI eliminando la frase "congiuntamente ai corrispondenti certificati pubblici di sottoscrizione di ciascun firmatario individuato".*

Codice Tramite Ente, Codice Tramite BT

Oltre alle descrizioni inserite nella Struttura della testata del flusso (Paragrafo 9.2.1), sarebbero utili precisazioni in merito al significato dei due tag, all'elenco dei soggetti riconosciuti dalla Banca d'Italia, alle modalità di verifica e di censimento di nuovi soggetti.

Riscontro di AgID: *Si rappresenta che gli aspetti di cui all'osservazione che precede verranno meglio dettagliati nelle "Regole di colloquio" che verranno predisposte da parte della Banca d'Italia e del MEF, sentita AgID.*

Segnalazione di refusi

- Al paragrafo 1, la nota 2 è indicata erroneamente come nota 22;
- Ai paragrafi 9.2.4 e 9.2.5, il nome struttura "classificazione_dati_siope" contiene uno spazio;
- Al paragrafo 9.2.8, il nome struttura "Classificazione_dati_SIOPE" è diverso da quello riportato ai predetti paragrafi 9.2.4 e 9.2.5; nel file XML i dati sono "case sensitive";
- Al paragrafo 10.2.2, c'è uno spazio in "**KO**": *il flusso contiene degli errori bloccanti*
- Al paragrafo 11.1, l'informazione "Riferimento ente" fa parte della struttura Testata messaggio; è dunque da spostare verso destra;



- Al paragrafo 11.2, l’informazione “Riferimento ente” è da eliminare in quanto fa parte della struttura Testata messaggio.

Riscontro di AgID: *Preso atto delle segnalazioni sopra indicate, si evidenzia che sarà cura dell’Agenzia modificare in tal senso le Regole tecniche OPI.*