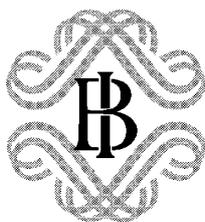


BANCA D'ITALIA

Tematiche istituzionali

**Ordinamento e funzioni
del Servizio di tesoreria dello Stato
gestito dalla Banca d'Italia**

di Giuseppe Mulone



Dicembre 1997

Tematiche istituzionali

Riproduzione riservata. Il testo può essere riprodotto parzialmente o integralmente a condizione che venga citata la fonte.

**Ordinamento e funzioni
del Servizio di tesoreria dello Stato
gestito dalla Banca d'Italia**

di Giuseppe Mulone

Dicembre 1997

*Bruno Roncuzzi ha contribuito alla generale elaborazione del lavoro.
Pasquale Ferro ha curato la parte riguardante “Il processo di bilancio e i conti
del Tesoro”.*

INDICE

Nota introduttiva	9
--------------------------------	---

ASPETTI GENERALI

1. La Tesoreria dello Stato	13
1.1 Ruolo e funzioni	13
1.2 Organizzazione e regolamentazione del Servizio di tesoreria	13
1.3 Natura giuridica e modalità di affidamento	15
2. Cenni storici	18
2.1 Dall'unità d'Italia al secondo dopoguerra	18
2.2 Gli anni recenti	20
2.3 L'evoluzione delle strutture operative del Servizio di tesoreria	23
2.4 Recenti innovazioni riguardanti la gestione di Tesoreria	24
3. L'organizzazione della Banca d'Italia per lo svolgimento del Servizio di tesoreria	26
4. I rapporti del tesoriere dello Stato con le amministrazioni statali e gli organi di controllo interno ed esterno	30
5. I rapporti finanziari tra Banca d'Italia e Tesoro	33
6. Il fabbisogno del Tesoro e il conto "disponibilità"	38
6.1 L'evoluzione della definizione di fabbisogno	38
6.2 Mezzi di copertura del fabbisogno	40
6.3 Previsione del fabbisogno	41
6.4 Il conto «disponibilità del Tesoro per il Servizio di tesoreria»	42

LE OPERAZIONI DI ENTRATA

1. Le linee generali delle operazioni di entrata	47
2. Strumenti di versamento	49
2.1 Valori che le Sezioni di tesoreria possono accettare in versamento ..	49
2.2 Altri mezzi e modalità di versamento	50

3. I documenti emessi	51
4. La procedura per i versamenti	53
Tavola 1 - Tipologia delle quietanze per versamenti in contante	55
Tavola 2 - Tipologia delle quietanze per versamento di titoli	57
Tavola 3 - Schema della procedura per il movimento degli inserti	58
Tavola 4 - Schema della procedura per un versamento agli sportelli della Sezione, da imputare al bilancio dello Stato	59

I TITOLI DI SPESA E LE RELATIVE OPERAZIONI DI PAGAMENTO

1. I titoli di spesa in generale	63
2. Gli adempimenti della Sezione connessi con il pagamento	66
2.1 Il ricevimento dei titoli di spesa	66
2.2 La prenotazione dei titoli di spesa	66
2.3 L'accertamento della regolarità del titolo di spesa da pagare	68
2.4 La verifica sui creditori e lo smistamento dei titoli	70
2.5 Il pagamento in contante dei titoli	71
3. I titoli «collettivi»	73
4. Il conto sospeso «collettivi»	75
5. I titoli da estinguere con modalità agevolative	77
5.1 La normativa generale	77
5.2 La procedura presso le Sezioni	78
5.3 L'estinzione accentrata presso la Sezione di Roma Tuscolano	79
6. Gli atti impeditivi	81
7. Tipologia del titolo di spesa	85
Tavola 5 - Classificazione dei titoli di spesa	91
Tavola 6 - Iter presso una Sezione di un titolo di spesa pagabile allo sportello	92
8. Il mandato informatico	93

LE OPERAZIONI RIGUARDANTI IL DEBITO PUBBLICO

Il debito pubblico - generalità	97
1. I titoli di debito pubblico	100

2. I certificati di credito del tesoro (CCT)	103
3. I Buoni ordinari del tesoro	105
4. Il Fondo ammortamento dei titoli di Stato	107
5. Gli atti impeditivi	108

LE ALTRE OPERAZIONI

1. Le contabilità speciali	111
2. Il trasferimento telematico di fondi	114
3. I depositi	116
4. La tesoreria unica	118
5. Le operazioni con l'Ente Poste	121
5.1 I rapporti per le operazioni di introito	121
5.2 I rapporti per le operazioni di pagamento	122
5.3 Le contabilità accese alle filiali dell'Ente Poste	123
5.4 Il pagamento delle «Sovvenzioni»	124
6. Il rimborso dei titoli pagati	125

LA RENDICONTAZIONE E IL CONTO GIUDIZIALE DEL TESORIERE

1. La rendicontazione delle sezioni di tesoreria	129
2. La rendicontazione generale della Banca quale tesoriere dello Stato .	131
3. La chiusura dell'esercizio	133
3.1 Le operazioni prima della chiusura	133
3.2 Le operazioni alla chiusura e il debito trasportato	133
3.3 Le operazioni dopo la chiusura	134
3.4 Le operazioni per il «trasporto» di alcuni titoli di spesa	135
Tavola 7 - Stati contabili prodotti automaticamente dal sistema	138
Tavola 8 - Stati contabili prodotti dal sistema su richiesta	139
Tavola 9 - Schede elettroniche prodotte automaticamente dal sistema .	140
Tavola 10 - Schede elettroniche prodotte su richiesta dal sistema	141
Tavola 11 - Registri manuali	142
Tavola 12 - Iter di un ordinativo diretto emesso da Amministrazioni aderenti al sistema informativo integrato RGS/CdC	143

Tavola 13 - Dimostrazione degli introiti ed esiti della Sezione	144
Tavola 14 - Riepiloghi e rimanenze delle operazioni della Sezione	145
Tavola 15 - Il mod. 82 T	146
Tavola 16 - Il mod. 83 T	147
4. Il conto giudiziale	148
5. La responsabilità contabile del tesoriere	149

IL PROCESSO DI BILANCIO E I CONTI DEL TESORO

1. La disciplina riguardante il bilancio dello Stato	155
1.1 La formazione del bilancio all'interno delle Amministrazioni	166
1.2 I documenti di bilancio	170
1.2.1 Il disegno di legge di bilancio	171
1.2.2 La relazione previsionale e programmatica	172
1.2.3 La legge finanziaria	174
1.2.4 I disegni di legge collegati alla finanziaria	176
1.2.5 La sessione di bilancio	177
1.2.6 La legge di assestamento del bilancio	178
2. I conti del Tesoro	179
2.1 La relazione trimestrale di cassa	179
2.2 Il conto riassuntivo del Tesoro	180
2.3 Il rendiconto generale dello Stato	183

APPENDICE

La convenzione tra il Ministero del tesoro e la Banca d'Italia per l'esercizio del Servizio di tesoreria provinciale dello Stato	189
Fac-simile di moduli tra i più significativi	195
I dati più rilevanti del Servizio di tesoreria	205
Bibliografia	211

NOTA INTRODUTTIVA

Negli anni recenti i cambiamenti degli assetti ordinamentali ed organizzativi nella tesoreria statale e nel servizio di tesoreria provinciale sono stati assai significativi: per il servizio di tesoreria, a compimento del centenario di gestione affidata alla Banca d'Italia, è divenuta ineludibile l'esigenza di realizzare nella normativa, negli strumenti e nelle procedure, le innovazioni necessarie a far acquisire anche alla "tesoreria statale" gli effetti positivi del generale processo di modernizzazione.

La Banca ha svolto una costante azione di stimolo per riformare le strutture e le procedure delle pubbliche amministrazioni, particolarmente orientata a quelle che interessano la tesoreria statale. Non si è trattato solo di innestare l'informatica in un "corpus" antico ma, piuttosto, di realizzare un progetto nel quale l'obiettivo di elevare i livelli di efficienza ed efficacia si è avvalso dell'informatica stessa anche come strumento per ridisegnare ruoli e responsabilità con positivi riflessi per gli operatori e l'utenza.

Il Ministero del tesoro e la Banca d'Italia, nella comune consapevolezza di dover corrispondere sempre meglio alle legittime aspettative dei cittadini verso un servizio che ha contenuti e finalità pubblicistiche, hanno realizzato innovazioni senza le quali il sistema non avrebbe potuto reggere alla sfida del "duemila"; in tale contesto un significativo apporto è stato dato dalla Corte dei conti che ha condiviso e talvolta avviato il processo di innovazione.

Alla fine degli anni ottanta scadeva la convenzione che regola i rapporti tra Banca d'Italia e il Tesoro per la gestione del servizio di tesoreria. Il rinnovo, concretatosi nella legge 28 marzo 1991, n. 104 e nella relativa convenzione stipulata il 17 gennaio 1992, ha sancito la gestione del servizio di tesoreria come funzione della Banca Centrale sia per le nuove modalità di affidamento (il rinnovo ventennale tacito), sia per il grado di autonomia riconosciuto alla Banca stessa.

Le nuove modalità con cui la Banca Centrale regola le operazioni con il Tesoro - è stata abolita la facoltà di scoperto "automatico" sul conto corrente e costituito presso la Banca un "fondo del Tesoro" sul quale devono essere contabilizzate le operazioni della tesoreria - hanno adeguato il sistema alle prescrizioni del trattato di Maastricht.

Un complesso di norme che organicamente trova il riferimento nel D.P.R. n. 367/94 in collegamento con la legge n. 20/94 di riforma della Corte dei conti, ha finalmente previsto modifiche sostanziali nel processo di erogazione della spesa, introdotto il mandato informatico, rimosso vincoli e ammodernato il sistema di controlli esterni e interni. Il provvedimento prevede innovazioni profonde anche nel sistema di rendicontazione.

Sul piano interno, la riforma dell'organizzazione e delle procedure delle filiali della Banca completata nel 1995 ha elevato ulteriormente il livello di informatizzazione della tesoreria e conseguito rilevanti livelli di efficienza mediante l'eliminazione delle singole strutture già deputate allo svolgimento del servizio di tesoreria e la loro fusione nelle «unità di riscontro» e di «cassa». Le Sezioni di tesoreria, pur conservando una distinta soggettività, operano con le stesse strutture delle filiali della Banca.

Con il trasferimento dei servizi della Tesoreria centrale (recentemente approvato dal Parlamento), alla Banca verranno affidate anche quelle operazioni che il Tesoro ha svolto direttamente per più di un secolo. Quando il passaggio sarà completato potranno cogliersi positivi risultati per la pubblica amministrazione, l'utenza e il sistema economico e finanziario.

Il processo non è concluso: tuttavia, l'aver realizzato le necessarie infrastrutture normative, informatiche ed operative rafforza la convinzione che esso sarà completato.

G. Mulone

ASPETTI GENERALI

1. La Tesoreria dello Stato

1.1 *Ruolo e funzioni*

Il servizio di tesoreria dello Stato è il sistema operativo-normativo mediante il quale si effettuano tutte le operazioni di incasso e pagamento delle amministrazioni statali e degli enti pubblici riferibili alla convenzione stipulata tra la Banca d'Italia e il Tesoro in attuazione della speciale legge di affidamento del servizio stesso.

Lo Stato, sul piano operativo, si avvale della tesoreria per: riscuotere tutte le somme ad esso dovute a qualsiasi titolo (una parte delle quali è, in una prima fase, raccolta dai concessionari della riscossione e dalle banche); eseguire tutte le disposizioni di pagamento emesse dalle Amministrazioni sia centrali sia periferiche sugli stanziamenti di bilancio e sulle contabilità fuori bilancio; ricevere, custodire e restituire depositi in titoli e in contanti; effettuare operazioni di collocamento e rimborso dei titoli di Stato. Tali adempimenti, per i profili contabili, vengono completati dall'allestimento degli elaborati prodotti dalla Banca d'Italia quale Istituto incaricato del servizio di tesoreria provinciale e dalla tesoreria centrale per la parte rimanente, elaborati che vengono inviati alle Amministrazioni competenti e alla Corte dei conti nella funzione di organo di controllo del sistema dei conti pubblici.

Il servizio di tesoreria comprende quindi l'effettuazione e la contabilizzazione sia delle entrate e delle uscite di bilancio sia delle operazioni di cassa propriamente dette, che trovano evidenza nel conto riassuntivo del Tesoro.

1.2 *Organizzazione e regolamentazione del servizio di tesoreria*

La tesoreria statale è articolata in due strutture separate. A livello provinciale essa è svolta, sin dal 1894, dalla Banca d'Italia, la quale disimpegna tale compito mediante le sezioni di tesoreria, istituite nelle proprie filiali. A Roma opera, per particolari adempimenti, la tesoreria centrale che, anche se si avvale delle strutture informatiche della Banca, è gestita direttamente dalla Direzione generale del Tesoro: le procedure di "trasferimento fondi" e delle quietanze di "fondo somministrato", collegano la tesoreria centrale con il sistema di tesoreria provinciale.

Il regolamento dei rapporti tra Ministero del tesoro e Banca d'Italia avviene sul conto "disponibilità del Tesoro per il servizio di tesoreria", costituito presso la Banca con una dotazione di norma superiore a 30.000 mld.

La legge 28 marzo 1991, n. 104 che ha prorogato l'affidamento del servizio alla Banca, ha modificato la precedente normativa, la quale prevedeva che

in ogni capoluogo di provincia fosse istituita una Sezione di tesoreria. È stato infatti stabilito che la dislocazione e la competenza territoriale delle Sezioni vengano disposte con decreto del Ministro del Tesoro, sentita la Banca d'Italia, tenendo conto delle esigenze di funzionalità e di economicità del servizio.

L'organizzazione delle sezioni di tesoreria è, dal 1925, di esclusiva competenza della Banca, che svolge il servizio al di fuori di ogni rapporto gerarchico con l'Amministrazione statale. Il Ministero del tesoro esercita solo la vigilanza sul regolare andamento del servizio, sia direttamente sia tramite verifiche periodicamente condotte dagli ispettori governativi presso le sezioni.

Le principali fonti normative che regolano il servizio di tesoreria sono contenute nella legge e nel regolamento di contabilità di Stato nonché nelle istruzioni generali sui servizi del Tesoro (1). Le disposizioni interne sono emanate dall'Amministrazione Centrale della Banca e compendiate nelle "Norme di tesoreria".

Tutte le operazioni di riscossione e pagamento effettuate dalle sezioni si riflettono immediatamente sui conti della Banca. Restano escluse solo le operazioni gestite direttamente dalla Tesoreria centrale, la quale, come sopra accennato, si approvvigiona di fondi presso la Tesoreria di Roma e alla stessa riversa le proprie eccedenze.

Ciascuna Sezione di tesoreria, pur avvalendosi delle attrezzature e del personale della Banca, ha una propria soggettività giuridica distinta dalla filiale coesistente, dovendo la sua attività essere riferita al Ministero del tesoro. Per le procedure informatiche un ruolo importante riveste il sistema integrato co-

(1) Nel dettaglio, tali disposizioni sono:

- R.D. 18 novembre 1923, n. 2440 sull'amministrazione del patrimonio e la contabilità generale dello Stato e il relativo regolamento approvato con Rd 23 maggio 1924, n. 827;
- le leggi di proroga dell'affidamento del servizio alla Banca d'Italia e le conseguenti convenzioni stipulate tra Banca e Tesoro;
- il testo unico delle leggi sul debito pubblico (DPR 14 febbraio 1963, n. 1343) nonché le "istruzioni generali sui servizi del debito pubblico" (DM 20 novembre 1963);
- le "istruzioni generali sui servizi del Tesoro" approvate con decreti ministeriali. Si tratta di un complesso di disposizioni contenute in quattro volumi che disciplinano, tra l'altro, l'esecuzione delle operazioni di tesoreria;
- le circolari emanate dalla Direzione generale del Tesoro e, d'intesa con questa, da altri ministeri per disciplinare particolari operazioni attinenti al servizio;
- i provvedimenti legislativi che direttamente o indirettamente hanno riflessi sull'operatività delle tesorerie o aggiungono nuovi adempimenti connessi con il perseguimento di obiettivi di finanza pubblica;
- le "norme sul servizio di tesoreria", che costituiscono una raccolta di istruzioni interne emanate dall'Amministrazione centrale della Banca prevalentemente per coordinare lo svolgimento del servizio e per chiarire gli adempimenti demandati alle Sezioni;
- istruzioni sui depositi della Cassa Depositi e Prestiti.

stituito dalla Ragioneria generale dello Stato e dalla Corte dei conti (di seguito SIRGS); detto sistema, che fornisce il supporto indispensabile attraverso il quale la RGS segue le fasi di formazione, gestione e rendicontazione del bilancio dello Stato, dialoga anche con il centro elettronico della Banca d'Italia al quale trasmette giornalmente, su supporto informatico, i dati relativi ai titoli di spesa emessi dalle amministrazioni centrali dello Stato (che vengono poi richiamati nelle scritture delle sezioni di tesoreria ai fini dell'ammissione al pagamento) e dal quale riceve, sempre su supporto informatico, le informazioni sui pagamenti eseguiti e sulle entrate di bilancio contabilizzate.

Capo della sezione di tesoreria è il Direttore della filiale della Banca, che è coadiuvato e, all'occorrenza, sostituito, dal vice Direttore.

Per i profili contabili e amministrativi ciascuna sezione di tesoreria è distinta e autonoma rispetto alle altre ed è direttamente collegata all'Amministrazione Centrale; le singole sezioni intrattengono tuttavia tra loro alcuni rapporti originati, di norma, da trasferimenti di fondi ovvero dal pagamento di titoli di spesa eseguito da una Tesoreria per conto di un'altra (1).

Complessivamente su 4.800 addetti alle filiali, le Tesorerie - che nel 1996 hanno contabilizzato movimenti di introito ed esito per 5.600.000 miliardi (2) - si avvalgono di 1600 elementi.

Nell'Amministrazione Centrale, il Servizio Rapporti con il Tesoro sovrintende per la parte amministrativa e contabile alla gestione del servizio di tesoreria provinciale, cura i rapporti con il ministero del Tesoro e le altre amministrazioni dello Stato stimolando ogni intervento per l'adeguamento del quadro normativo e l'introduzione di procedure volte a rendere più efficiente il servizio; emana le "Norme di tesoreria" e fornisce agli uffici competenti gli atti e i documenti contabili previsti dalle norme vigenti. Per gli adempimenti di rispettiva competenza, altre aree dell'amministrazione centrale si interessano allo svolgimento della "tesoreria".

1.3 *Natura giuridica e modalità di affidamento*

Nello Statuto della Banca d'Italia l'art. 43 prevede l'esercizio del servizio di tesoreria "a tenore di speciali convenzioni". La convenzione per lo svolgimento del servizio viene stipulata tra il Ministro del Tesoro e il Governatore della Banca d'Italia sulla base di una legge che, nel prorogare l'affidamento

(1) I trasferimenti di fondi vengono realizzati mediante gli ordini telematici. I titoli di spesa pagati per conto delle altre Sezioni - titoli che pure debbono materialmente essere trasferiti - sono contabilizzati attraverso una procedura informatica che tiene conto delle singole partite.

(2) I dati più significativi sull'attività delle sezioni sono riportati nell'Appendice.

del servizio, autorizza anche il Ministro a sottoscrivere l'atto relativo. La convenzione contiene soltanto la regolamentazione degli aspetti essenziali del servizio poiché la stessa fa rinvio - per la compiuta disciplina del settore - alla normativa statale.

Particolare rilievo assume l'ultima convenzione di tesoreria, approvata con decreto ministeriale 17 gennaio 1992 sulla base della legge di proroga n. 104 del 28 marzo 1991: infatti la durata dell'affidamento è stata portata da dieci a venti anni ed è stato per la prima volta sancito il principio del rinnovo automatico, per i successivi vent'anni, salvo disdetta di una delle parti interessate, da notificare almeno cinque anni prima della scadenza. Da rilevare anche che nell'occasione è stata per la prima volta prevista la misura, in precedenza oggetto di convenzioni annuali, del compenso annuo spettante alla Banca, che potrà essere modificato, su richiesta di una delle parti, con specifiche convenzioni aggiuntive (1).

Sulla natura giuridica del rapporto tra Stato e Banca sono state avanzate diverse teorie.

Per M.S. Giannini la Banca d'Italia, nell'attività di gestione del servizio di tesoreria statale, opera come persona giuridica titolare di un ufficio statale (2). Secondo il Miele, la Banca, come tutti i titolari di ufficio, è legata allo Stato da un rapporto di servizio e da un rapporto organico; il rapporto di servizio comporta una serie di obblighi reciproci delle due parti mentre il rapporto organico è rapporto di immedesimazione (3). Da tali principi lo Zaccaria fa discendere che l'imputazione della fattispecie si opera direttamente allo Stato sicché gli atti dei funzionari della Banca d'Italia preposti ai servizi di tesoreria statale si devono considerare imputabili in via immediata allo Stato medesimo (4).

Secondo un orientamento della Corte dei conti, espresso in una sentenza del 1983 relativa a un giudizio di responsabilità contabile a carico della Banca d'Italia, il rapporto intercorrente tra lo Stato e la Banca per il servizio di tesoreria è un «rapporto di servizio»; ciò in quanto la Banca quale persona giuridica

(1) Fino al 1930 la Banca d'Italia effettuò il servizio di tesoreria senza alcun compenso diretto. Con il RDL 26 dicembre 1930, n. 1693, per tener conto dell'aggravio di costi conseguente all'espansione dell'operatività, venne stabilito un rimborso spese di 21,9 milioni, elevato a 30 milioni con la convenzione del 1936. Il rimborso rimase invariato fino al 1944; elevato dapprima a 150 milioni e poi a 900 milioni nel 1946, l'anno successivo venne stabilito nella misura attuale di 1.890 milioni e non più ritoccatto. Tale compenso è largamente figurativo e non correlato agli oneri effettivi che la Banca sostiene per il disimpegno del servizio, che ammontano a oltre 500 mld.

(2) M.S. GIANNINI, *Diritto Amministrativo*, pagg. 253 e 254; Milano, Giuffrè, 1975.

(3) G. MIELE, *Principi di Diritto Amministrativo*, pagg. 75 e segg.; Padova, 1979.

(4) F. ZACCARIA, Voce: *Tesoreria dello Stato*, in *Nuovissimo Digesto Italiano*, vol. XIX, pag. 251; Torino, Utet, 1981.

può essere non solo titolare di un organo dello Stato ma essere allo stesso vincolata da un rapporto non dissimile da quello dei pubblici impiegati che prestano la loro opera alle dipendenze dello Stato.

È stata anche avanzata la tesi secondo la quale si è in presenza di un rapporto di «concessione» (1) basato sulle peculiarità del rapporto stesso individuate: *a)* nell'interesse pubblico, inteso come bisogno di ogni cittadino di avere a disposizione una organizzazione che sia in grado di garantire con celerità l'acquisizione delle entrate e l'erogazione delle spese dello Stato; *b)* nel diritto del concedente di controllare l'attività del concessionario. La Banca, anche se non risulta titolare di un potere autonomo (infatti non acquisisce il potere di eseguire incassi e pagamenti ma opera sempre in nome e per conto dell'Amministrazione statale), nello svolgimento del servizio di tesoreria, risponde in proprio della materiale accettazione o corresponsione di una somma di denaro.

Secondo P. De Vecchis (2) il rapporto nascente dal servizio di tesoreria può essere inquadrato nella categoria degli accordi di diritto pubblico in quanto ha origine da una convenzione (lo Stato affida alla Banca d'Italia l'esercizio del servizio di tesoreria) approvata con legge ed è regolato da norme di pari rango per provvedere a finalità eminentemente pubbliche.

Le teorie sopra esposte, rilevanti a livello dottrinale, non comportano peraltro riflessi per ciò che concerne l'autonomia organizzativa della Banca; infatti, l'art. 9 della Convenzione - che è la fonte da cui scaturiscono i poteri in proposito - prevede che, previa comunicazione alla Direzione generale del Tesoro, la Banca ha facoltà di attuare, nell'ambito delle disposizioni vigenti, una diversa organizzazione amministrativa, contabile e di cassa mediante le modificazioni e semplificazioni che essa riterrà più opportune nei riguardi del servizio e del pubblico.

(1) Cfr. anche G. MATERA, Atti del congresso di Contabilità Pubblica: *I servizi di esattoria e di tesoreria*, Perugia, 1978.

(2) P. DE VECCHIS, *L'Istituto di emissione*, Quaderni di ricerca giuridica, n. 3 (paragrafo 4.3), Roma; 1986. Tale opinione è stata condivisa da G. MANUTI (dattiloscritto; 1980).

2. Cenni storici

2.1 *Dall'unità di Italia al secondo dopoguerra*

A compimento dell'unità d'Italia l'opera che lo Stato si trovò ad affrontare, per ciò che riguarda le modalità con cui l'Erario effettuava i propri incassi e pagamenti, fu quella di coordinare le procedure e i sistemi con cui i singoli Stati fino ad allora vi avevano provveduto; in sostanza si trattava di rendere uniforme l'amministrazione del pubblico denaro attraverso l'unificazione del Servizio di tesoreria (1).

A partire dal 1870 e fino al 1894 (2), la Tesoreria fu disimpegnata dal Tesoriere centrale, insediato nella capitale e alle dirette dipendenze del Ministero delle Finanze, e da Tesorieri provinciali che operavano nelle varie province. Mediante somministrazione di fondi il Ministero delle Finanze disponeva che i Tesorieri provinciali fossero sempre riforniti delle somme necessarie mentre, in caso di eccedenza, lo stesso Ministero autorizzava il versamento al Tesoriere centrale.

Su tutto il territorio nazionale - escluse le province ex pontificie nelle quali le funzioni di tesoriere erano esercitate dalla Banca Nazionale del Regno - il sistema di tesoreria era articolato su diversi soggetti:

- 1) un tesoriere, impiegato pubblico, che materialmente deteneva i fondi ed eseguiva gli incassi e i pagamenti;
- 2) un controllore, anch'esso impiegato governativo, che svolgeva compiti di riscontro sulle operazioni del tesoriere;
- 3) l'Intendenza di Finanza che aveva una funzione direttiva del servizio.

I movimenti delle casse avvenivano con l'intervento del tesoriere, del controllore e di un impiegato dell'Intendenza di Finanza, ciascuno dei quali deteneva una chiave, e le Tesorerie erano sottoposte alla vigilanza e alla giurisdizione della Corte dei conti.

Nel 1894, sulla base della Convenzione del 30.10.1894, il Servizio di tesoreria provinciale venne unificato e affidato alla Banca d'Italia sorta, in occasione del riordinamento degli istituti di emissione esistenti, dalla fusione della Banca Nazionale del Regno d'Italia, della Banca Nazionale Toscana e della Banca Toscana di Credito.

(1) La ricostruzione delle vicende storiche che condussero all'affidamento del servizio di Tesoreria alla Banca d'Italia può essere approfondita consultando P. Ferro - G. Mulone *La Banca d'Italia e il servizio di tesoreria statale* in "Ricerche per la storia della Banca d'Italia" Laterza, Bari, 1993.

(2) Sull'argomento cfr. E. SORVILLO, *La Tesoreria dello Stato dai primordi dell'unificazione italiana al conferimento del servizio provinciale alla Banca d'Italia*, Banca d'Italia, 1961.

La Banca d'Italia iniziò l'esercizio del Servizio di tesoreria il 1° febbraio 1895 in tutte le province del Regno. In quel giorno, 60 funzionari dello Stato nella loro qualità di Tesorieri governativi consegnarono il contenuto delle loro casse al Direttore locale della Banca d'Italia che, da quel momento, assunse anche la qualifica di «Capo della sezione di regia Tesoreria provinciale». Per le altre nove province, nelle quali il servizio era già disimpegnato dalla Banca d'Italia (alla quale era pervenuto dalla Banca Nazionale nel Regno), l'art. 9 della citata Convenzione determinò la cessazione dell'assegno fisso corrisposto dallo Stato.

Al passaggio delle consegne presenziò, tra l'altro, l'esponente della delegazione del Tesoro, nuovo organo di controllo istituito - ai sensi dell'art. 15 della Convenzione - presso ogni sezione in sostituzione del Controllore. Allo Stato rimaneva comunque la diretta gestione della Tesoreria centrale.

Anche se l'affidamento del Servizio di tesoreria alla Banca d'Italia fu da considerare un parziale compenso dello Stato al nascente Istituto per gli oneri ad esso derivanti dalla liquidazione della Banca Romana, si può ritenere che fin da allora venne ad affermarsi il convincimento che un servizio di tale importanza non poteva che essere affidato ad un Istituto di emissione; e ciò trova conferma nelle successive vicende che hanno visto le tappe più significative della evoluzione del servizio di tesoreria strettamente correlate con lo sviluppo di nuove funzioni assegnate alla Banca d'Italia.

Infatti già nel 1910, in occasione dell'emanazione del T.U. sugli Istituti di emissione, un apposito Capo (il settimo) del provvedimento disciplinava l'esercizio del Servizio di tesoreria per conto dello Stato in tutte le province del Regno prevedendone l'affidamento alla Banca d'Italia.

Così nel 1925, con decreto del 4 giugno, poco prima che fosse concesso in esclusiva alla Banca d'Italia il privilegio dell'emissione della moneta e la gestione in esclusiva delle Stanze di Compensazione (R.D.L. 6.5.1926) furono ampliate le funzioni di tesoriere mediante il trasferimento alle sezioni di rilevanti compiti di riscontro fino ad allora attribuiti alle delegazioni del Tesoro.

I controlli concomitanti eseguiti dalle soppresse delegazioni furono sostituiti dalla "vigilanza" affidata alla Direzione generale del Tesoro che la esercita tuttora sia direttamente sia a mezzo di un corpo di ispettori; con una convenzione aggiuntiva stipulata il 13 giugno 1925 la Banca conseguì, nella gestione del Servizio di tesoreria, l'autonomia di introdurre le modifiche organizzative più opportune, previa comunicazione al Ministero del tesoro (1). Poco dopo (1928) la Banca venne pure sollevata dall'obbligo di costituire presso il Tesoro

(1) Cfr. G. MAIENZA, *Note sul Servizio di tesoreria provinciale dello Stato* - Roma, Banca d'Italia, 1971.

una consistente cauzione a garanzia degli obblighi nascenti dallo svolgimento del Servizio di tesoreria.

Nel 1936, anno in cui venne effettuato il riassetto della legislazione concernente la tutela del risparmio e l'esercizio del credito nell'ambito dei provvedimenti riguardanti l'Istituto Nazionale per il Commercio Estero, a sancire la posizione di fondamentale rilevanza pubblica della Banca fu abolita la dotazione minima di cassa che il Tesoro doveva preconstituire presso l'Istituto per lo svolgimento del Servizio di tesoreria.

Negli anni 1947-48, infine, nell'ambito dei provvedimenti di stabilizzazione economica che seguirono alla fine della seconda guerra mondiale, venne riordinata la regolamentazione delle modalità con cui il Tesoro poteva avere accesso al finanziamento della Banca attraverso l'utilizzo del c/c di tesoreria e delle anticipazioni.

2.2 *Gli anni recenti*

Nel corso degli ultimi anni il servizio di tesoreria è stato al centro di profondi mutamenti che hanno inciso in modo rilevante sulla natura stessa del servizio e sui compiti che alla Banca sono stati affidati in tale comparto.

Alla tradizionale funzione di esecuzione degli incassi e dei pagamenti per conto dello Stato, si è aggiunta l'attribuzione di compiti più qualificati, aventi per obiettivo il monitoraggio dei flussi finanziari gestiti dalla Tesoreria dello Stato nel quadro di un più ampio processo di controllo dei conti pubblici e di contenimento delle esigenze di finanziamento del Tesoro.

In questa complessa fase di evoluzione, l'azione della Banca è stata indirizzata verso l'acquisizione di ulteriori margini di efficienza nella gestione del servizio, con l'introduzione di riforme che hanno interessato gli aspetti procedurali e normativi.

In tale direzione, con la collaborazione del Tesoro e delle Pubbliche Amministrazioni, è stato possibile realizzare profonde riforme che, con l'utilizzo delle tecnologie informatiche, hanno consentito di razionalizzare e migliorare nel suo complesso lo svolgimento del servizio.

Sul piano storico, il punto di partenza del processo evolutivo riguardante la gestione della finanza pubblica può essere identificato con la legge n. 468 del 5 agosto 1978 con la quale vennero introdotti nuovi strumenti di gestione della politica economica in un'ottica di programmazione finanziaria e di razionalizzazione dei conti della finanza pubblica.

La legge n. 468/78 dispose tra l'altro il progressivo accentramento presso la Tesoreria dello Stato delle disponibilità liquide degli enti del settore pubbli-

co allargato. L'avvio concreto del processo di accentramento si è avuto nel 1980 con l'apertura presso le sezioni di tesoreria di contabilità speciali sulle quali gli enti interessati avevano l'obbligo di depositare, in attesa dell'utilizzo, una parte dei trasferimenti provenienti dal bilancio dello Stato. A metà degli anni '80, la politica del riafflusso in Tesoreria delle disponibilità liquide degli enti pubblici fu attuata in modo più completo con la legge 29 ottobre 1984, n. 720, che istituì il sistema di "tesoreria unica"; ciò ha comportato il coinvolgimento nella nuova disciplina di altri enti o amministrazioni pubbliche ed il totale azzeramento dei depositi bancari dei soggetti interessati.

Il sistema di tesoreria unica, basato sul principio che il denaro pubblico deve uscire dalla Tesoreria dello Stato - e quindi influire sul fabbisogno di cassa del Tesoro - solo al momento della effettiva spendita da parte degli enti destinatari, ha accentuato il ruolo della Banca quale gestore dell'intero sistema dei flussi finanziari connessi con gli incassi e i pagamenti di pertinenza del bilancio dello Stato e degli altri enti ricompresi nel settore pubblico. Il servizio di tesoreria, in tale prospettiva, è divenuto non solo lo strumento operativo per accentrare e utilizzare in modo razionale le risorse erogate dal bilancio dello Stato, ma anche l'osservatorio privilegiato dal quale ricevere informazioni e dati sui connessi flussi finanziari. Ciò interessa non solo il Tesoro in funzione della gestione del proprio fabbisogno, ma anche la Banca d'Italia per l'importanza che tali flussi rivestono nello svolgimento dei compiti istituzionali di attuazione della politica monetaria.

L'introduzione della tesoreria unica ha comportato l'estensione dei compiti attribuiti alle Sezioni che, per la prima volta, dovevano operare con enti diversi dall'Amministrazione dello Stato. Il sistema bancario ha continuato a svolgere funzioni di tesoreria per i soggetti destinatari della nuova disciplina e, in tale veste, è divenuto diretto interlocutore della Tesoreria statale. L'entrata in vigore della normativa ha rappresentato anche l'occasione per snellire le procedure mediante la registrazione delle operazioni su archivi informatici e l'eliminazione sia delle quietanze sia dei titoli di spesa.

La Banca ha tratto spunto da tali nuovi adempimenti per rivedere anche le procedure e la normativa riguardante altri aspetti della operatività delle sezioni di tesoreria e ciò per conseguire ulteriori margini di efficienza nella gestione del servizio, per migliorarne la qualità e per predisporre gli strumenti necessari a rendere effettivo e produttivo il dialogo con una pubblica amministrazione in fase di profonda trasformazione.

L'azione della Banca per ammodernare il servizio è stata indirizzata nella direzione della maggiore efficienza nei processi interni, del soddisfacimento dell'utenza e nella informatizzazione delle procedure di lavoro al fine di sfruttare al meglio le potenzialità offerte dallo sviluppo tecnologico.

Tra le iniziative realizzate possono essere rammentate l'accreditamento in c/c bancario degli stipendi e delle pensioni dei dipendenti statali, la dematerializzazione dei B.O.T., la razionalizzazione di alcuni tipi di versamenti eseguiti sul conto corrente postale delle Sezioni (utilizzando il sistema di contabilizzazione accentrata), la procedura di unificazione degli inserti di entrata, il trasferimento elettronico dei fondi (con l'abolizione dei vaglia del Tesoro), la realizzazione di procedure elettroniche per lo scambio di flussi informativi con le Amministrazioni pubbliche, ecc.

È in corso di realizzazione anche la procedura per l'utilizzo del c.d. "mandato informatico" che consentirà la sostituzione del titolo di spesa cartaceo con informazioni elettroniche provenienti dal sistema informatico del Ministero del tesoro. Tale riforma, che in una prima fase riguarderà solo gli ordinativi diretti emessi dalle Amministrazioni centrali dello Stato, comporterà notevoli semplificazioni delle procedure per la emissione ed il pagamento dei titoli di spesa e assume particolare rilevanza se messa in relazione con le innovazioni che verranno introdotte nella rendicontazione di Tesoreria, che si baserà sull'utilizzo di supporti e collegamenti informatici.

Le innovazioni fin qui realizzate e quelle che seguiranno nei prossimi anni si avvalgono dell'ambiente elaborativo costituito in funzione della riforma del settore operativo-contabile delle filiali, attuata tra il 1995 ed il 1996. Tale riforma è determinante in primo luogo poiché consente per la prima volta di inserire la Tesoreria nel tessuto della Banca; con la procedura di "Automazione dello sportello" si è infatti realizzata l'integrazione funzionale, organizzativa e tecnologica delle filiali e quindi ogni operazione di Tesoreria trova, diversamente dal passato, immediata appostazione nei conti della Banca. I nuovi progetti studiati per la Tesoreria sono stati realizzati avendo presenti le potenzialità offerte dal nuovo ambiente elaborativo costituito dalla citata procedura e sfruttando tutti i possibili automatismi che il sistema è in grado di offrire.

I principali interventi normativi realizzati per rendere possibile l'utilizzo della nuova procedura hanno riguardato la sostituzione delle schede cartacee con evidenze di tipo elettronico, l'abolizione della doppia firma sulle quietanze, la possibilità di acquisizione a livello periferico la prenotazione dei titoli con supporti elettronici nonché l'utilizzo di supporti informatici per la rendicontazione.

L'attuazione della procedura di "sportello" ha inoltre consentito di realizzare un affinamento qualitativo e quantitativo dei dati riguardanti la Tesoreria, necessari per la Banca d'Italia per l'attuazione della politica monetaria.

2.3 *L'evoluzione delle strutture operative del servizio di Tesoreria*

L'analisi delle vicende storiche riguardanti l'evoluzione del servizio di tesoreria mostra come il graduale affidamento di nuovi adempimenti e responsabilità alla Banca d'Italia nella veste di tesoriere dello Stato si è mosso in stretta correlazione con l'evolversi in senso pubblicistico dei compiti facenti capo alla stessa nella qualità di Istituto di emissione e con il riconoscimento di gradi sempre più ampi di autonomia funzionale, tecnica ed organizzativa. Per le due funzioni (Istituto di emissione e tesoreria dello Stato) - inizialmente separate e assoggettate a diversi controlli da parte dello Stato in considerazione della natura giuridica della Banca d'Italia, che sarà dichiarata ente di diritto pubblico solo con la legge bancaria del 1936 - si avvia, a partire dalla stipula della convenzione per lo svolgimento del servizio di Tesoreria nel 1936, un lento ma graduale processo di unificazione; a seguito di tale convenzione che, pur nel rispetto della normativa statale, riconosce ampia autonomia alla Banca nello svolgimento del servizio di tesoreria, lo Statuto della Banca assume, tra i compiti istituzionali della stessa, l'effettuazione del servizio di incassi e pagamenti per conto dello Stato.

A tale riconoscimento ha fatto seguito, nei decenni successivi, una crescita dell'importanza del servizio di tesoreria per la conoscenza e il controllo dei flussi finanziari che contribuiscono all'analisi e all'assunzione di decisioni nella gestione della politica monetaria. Il percorso storico delineato si è riflesso anche sulla evoluzione delle strutture delle Sezioni di tesoreria e della unità centrale che sovrintende a tale attività.

Mentre i ruoli del Tesoro e della Banca - pur nel progressivo spostamento dell'Istituto dalla sfera privata a quella pubblica - venivano sempre più separandosi, connotandosi negli anni più recenti in significativi gradi di autonomia per la Banca, le strutture operative del servizio di tesoreria si sono gradualmente incardinate in quelle della Banca.

In tale ambito, nel 1925 vengono abolite le Delegazioni del Tesoro che all'interno delle filiali della Banca svolgevano funzioni direttive e di riscontro sulle operazioni di incasso e pagamento eseguite dagli uffici di cassa delle sezioni di tesoreria. In conseguenza, la Banca istituisce l'ufficio controllo al quale attribuisce funzioni amministrative e di riscontro su tutte le operazioni di cassa.

Lungo l'arco degli anni '70, con la progressiva introduzione di procedure informatiche nei processi operativi e di contabilizzazione delle operazioni, l'ufficio di "cassa tesoreria" venne unificato con quello di cassa Banca, di modo che, sempre nella distinzione delle operazioni di tesoreria, presso ciascuna filiale, di regola, operava un ufficio unificato di cassa, che svolgeva indifferen-

temente operazioni di banca e di tesoreria, e due uffici di riscontro (l'ufficio controllo per le operazioni di tesoreria e l'ufficio contabilità per quelle della banca).

L'attuale assetto strutturale delle filiali e, in tale quadro, delle sezioni di tesoreria, è stato realizzato in coerenza con l'impostazione scelta dalla Banca nella revisione delle procedure del comparto operativo-contabile delle filiali stesse; pur nella necessaria distinzione dei ruoli, che si riflette nella imputazione di specifiche responsabilità in capo alla Banca connesse allo svolgimento del servizio di tesoreria, il percorso logico sopra delineato trova quindi ulteriore conferma nella istituzione, accanto ai citati uffici unici di cassa, della funzione di "Riscontro", che ha sostituito i precedenti uffici controllo e contabilità: entrambe le funzioni dialogano con una struttura informatica unificata che consente di caratterizzare le diverse operazioni a seconda del destinatario finale (banche, pubblica amministrazione, privati).

Per quanto attiene alle strutture centrali, negli anni sessanta l'ufficio "Tasse e servizi governativi" assunse la denominazione di Servizio Rapporti con il Tesoro che, nell'ambito della riorganizzazione dell'amministrazione centrale per aree funzionali, venne inserito, nella seconda parte degli anni settanta, nell'area Banca Centrale, per l'importanza che la conoscenza dei flussi finanziari del Tesoro veniva ad assumere anche per la gestione della politica monetaria.

Negli anni più recenti, l'operatività della tesoreria entra come parte significativa nel processo di ammodernamento del sistema dei pagamenti che sta predisponendo le necessarie infrastrutture informatiche per corrispondere meglio alle richieste della propria utenza e svolgere in modo ottimale la funzione di stimolo nei confronti della pubblica amministrazione; questa, a sua volta, negli ultimi anni ha accelerato il passo verso la modernizzazione della normativa, delle strutture e delle procedure.

2.4 Recenti innovazioni riguardanti la gestione di Tesoreria

Le problematiche poste dalla crescita dei flussi finanziari della gestione di Tesoreria e dalla imprevedibilità degli stessi, che dipende da decisioni di spesa assunte autonomamente da una miriade di enti collegati a vario titolo alla tesoreria statale, sono state oggetto di recenti iniziative con l'obiettivo di migliorare i tempi di rilevazione, la qualità e la trasparenza delle informazioni sulle operazioni effettuate dalla Tesoreria - e segnatamente di quelle relative alle contabilità speciali, ai conti di tesoreria unica e ai conti correnti della Tesoreria centrale - e di integrarne i flussi finanziari con quelli del bilancio statale ai fini della corretta e tempestiva determinazione del fabbisogno del settore

statale che si riflette anche sugli interventi di regolazione monetaria affidati alla Banca d'Italia.

A tale scopo sono stati realizzati interventi informatici che consentono di monitorare i pagamenti della Tesoreria classificati secondo specifiche causali; in particolare, è prevista:

- la gestione degli accrediti e dei prelevamenti dalle contabilità speciali per causali sulla base dei dati "amministrazione emittente" e "capitolo" che consentono di collegare il momento dell'accredito dei fondi dal bilancio e il prelievo degli stessi; tali dati saranno previsti obbligatoriamente sia nella fase di prenotazione degli ordinativi diretti da accreditare alle contabilità speciali sia nella fase di prelevamento da parte degli enti: questi ultimi infatti, sulla base della legge n. 662 del 23 dicembre 1996, sono tenuti ad indicare sugli ordinativi di contabilità speciale, pena la loro restituzione da parte delle Tesorerie, il codice Ministero-capitolo del bilancio dello Stato a carico del quale sono state accreditate le somme di cui si richiede il prelevamento. Sono stati altresì stabiliti codici convenzionali per gestire i prelevamenti dalle stesse contabilità speciali di fondi diversi da quelli provenienti dal bilancio;
- la disarticolazione delle contabilità speciali e dei conti correnti della Tesoreria centrale per quanti sono i capitoli di bilancio da cui provengono i fondi; in tal modo sarà possibile, attraverso l'affinamento delle metodologie di rilevazione e classificazione dei dati, ottenere una maggiore integrazione tra bilancio e tesoreria e passare dal settore statale all'indebitamento netto nella rilevazione dei deficit.

Per quanto riguarda gli enti soggetti al sistema di tesoreria unica, recentemente ampliato (con la citata legge n. 662/96) per ricomprendervi anche i Comuni con popolazione inferiore a 5000 abitanti in precedenza esclusi, la conoscenza delle causali di prelevamento sarà possibile solo dopo l'avvio della procedura di acquisizione dei dati che saranno forniti dai tesorieri degli enti attraverso la Rete Nazionale Interbancaria.

3. L'organizzazione della Banca d'Italia per lo svolgimento del Servizio di tesoreria

La Banca svolge il servizio di tesoreria provinciale mediante le Sezioni (istituite presso le proprie filiali che operano in ciascun capoluogo di provincia) avvalendosi di proprio personale e di proprie attrezzature. Ciascuna Sezione ha una soggettività giuridica distinta dalla filiale, dovendo la sua attività essere riferita al Ministero del tesoro alle cui disposizioni applicative della normativa statale deve attenersi. Nell'ambito di tali disposizioni la Banca ha - secondo le previsioni della convenzione stipulata con il Ministero del tesoro - la possibilità di organizzare liberamente le modalità di svolgimento del servizio.

Le operazioni vengono svolte dalle unità operative (uffici) della filiale e cioè dalle unità di segreteria, di riscontro e di cassa con le competenze previste dalle "Norme di tesoreria" e dalle disposizioni di Banca.

Il Capo della Sezione (art. 272 del Regolamento generale della Banca), che è il Direttore della filiale, esercita l'azione direttiva sulla Sezione e cura tra l'altro che vengano osservate le disposizioni che regolano il servizio stesso, al fine di assicurarne il buon andamento (1).

Il Capo della Sezione è coadiuvato nell'azione di direzione dal Vice Direttore della filiale, che lo sostituisce nei casi di assenza o impedimento con le modalità previste dalla Banca.

L'unità di riscontro svolge i compiti di carattere amministrativo-contabile connessi con le operazioni di tesoreria, esegue direttamente le operazioni di incasso e pagamento che non danno origine a movimenti di denaro (le cosiddette operazioni interne) ed ha funzioni di verifica preventiva e successiva sulle operazioni di incasso e pagamento eseguite dalla cassa. La responsabilità delle operazioni è attribuita al titolare dell'unità il quale in particolare (cfr. art. 287 del Regolamento generale) esercita il controllo preventivo su tutte le operazioni, accerta la regolarità dei titoli di spesa pagati ed esegue le scritturazioni contabili e gli adempimenti connessi con la resa dei sottoconti giudiziali.

Lo stesso titolare dell'unità di riscontro, che può delegare alcuni compiti ai propri collaboratori, è di regola delegato dal Capo della Sezione a effettuare numerose operazioni dalla normativa attribuite a quest'ultimo (es., firma delle quietanze di entrata).

(1) Tra l'altro provvede a:

- ricevere la corrispondenza ivi compresi gli atti impeditivi, e curarne i connessi adempimenti;
- intervenire all'apertura e alla spedizione di pieghi contenenti titoli e valori del Debito Pubblico e B.O.T. con la partecipazione, ove previsto, del Direttore provinciale del Tesoro.

All'interno dell'unità di riscontro possono essere create aree di lavoro in relazione a particolari e motivate esigenze operative, tenuto conto anche delle necessarie integrazioni professionali. Esse sono costituite dal titolare che individua i responsabili con comunicazioni interne vistate dal Capo della filiale.

L'unità di cassa provvede alla materiale effettuazione degli incassi e dei pagamenti in contanti, al ricevimento e alla restituzione dei depositi nonché alle operazioni in titoli (1).

A Roma sono costituite due Sezioni di tesoreria che per motivi organizzativi e logistici non sono coesistenti con la Sede della Banca d'Italia ma sono inserite nella Succursale di Via dei Mille e nella filiale di Roma Tuscolana.

La Sezione istituita presso la Succursale di Via dei Mille, che è la più importante in campo nazionale pur non gestendo i depositi per conto della Cassa Depositi e Prestiti, svolge alcune funzioni peculiari connesse con l'esigenza di accentrare alcune importanti operazioni (ad es., la contabilizzazione degli interessi per i B.O.T.) nonché specifici compiti che discendono dalla necessità di collegare il sistema di «Tesoreria provinciale» con quello «Tesoreria centrale» (ad es. la procedura dei «fondi somministrati» e l'accentramento delle contabilità speciali di girofondi).

In relazione alla dimensione e alla peculiarità dei compiti della Sezione di Via dei Mille, la Banca ha adottato per le operazioni del "riscontro" un modulo organizzativo specifico con la costituzione di unità particolari denominate Ripartizione e Compartimenti.

La Sezione presso la filiale di Roma Tuscolana non svolge la normale attività operativa di una Tesoreria e, pertanto, non è aperta al pubblico. Essa è abilitata soltanto alla effettuazione, in sede accentrata, di particolari operazioni che si avvalgono di procedure completamente automatizzate (ad esempio, l'emissione automatica di vaglia cambiari in commutazione di titoli di spesa per rimborso di crediti d'imposta; l'accreditamento in c/c bancario degli stipendi e di alcune pensioni).

Anche a Milano e Napoli è istituita una Sezione di tesoreria autonoma rispetto alla Sede della Banca.

Per gli aspetti contabili e amministrativi, ciascuna Sezione di tesoreria è distinta e autonoma rispetto alle altre ed è collegata direttamente all'Amministrazione Centrale; peraltro, le singole Sezioni intrattengono tra di loro alcuni

(1) Il personale appartiene al «ruolo di cassa», a differenza di quello dell'unità di riscontro che è inquadrato nel ruolo «amministrativo».

rapporti originati, di norma, da trasferimenti di fondi ovvero dal pagamento di titoli di spesa eseguito da una Tesoreria per conto di una consorella (1).

Le operazioni di tesoreria provinciale sono distinte, anche contabilmente, da quelle poste in essere dalla Banca nel cui piano dei conti le operazioni in contanti confluiscono nel conto disponibilità per conto del Tesoro (cfr. pag. 37).

Le spese postali, sostenute dalle Sezioni e dall'Amministrazione centrale per il servizio di tesoreria, vengono regolate dal Ministero del tesoro su appositi conti correnti aperti presso le singole filiali dell'Ente Poste.

Un quadro significativo delle funzionalità dell'unità di riscontro e di cassa può essere tratto dall'esame degli iter delle operazioni.

Nel primo iter le operazioni sono iniziate e concluse all'interno del «riscontro»: esse riguardano operazioni che non comportano movimento di denaro o di valori, sostanzialmente riconducibili a quelle comunemente indicate come fuori cassa (per esempio, i titoli di spesa da commutare in un documento di entrata sono prenotati e richiamati per l'estinzione dall'unità di riscontro anche se è previsto che le due operazioni devono essere eseguite da operatori diversi).

Nel secondo le operazioni, che comportano movimentazioni di contante o di valori, vengono iniziate al riscontro, dove avviene la prenotazione, e si concludono in cassa con il pagamento o l'introito.

Nel terzo, che inizia in cassa e si conclude al riscontro, le operazioni sono generalmente costituite da “valori contro valori” (caso tipico è quello dei pagamenti di titoli e cedole del debito pubblico).

Il maneggio dei valori, esclusi i titoli di credito pervenuti per corrispondenza, è riservato esclusivamente alla cassa che ne provvede anche all'ordinata custodia.

La responsabilità dei titolari dell'unità di riscontro e di cassa - per le operazioni di rispettiva competenza - sono disciplinate, oltre che dal regolamento interno della Banca, dalle disposizioni contenute nella normativa di contabilità statale, la quale, di regola, fa riferimento alla Sezione di tesoreria nel suo complesso. Sulla responsabilità contabile, si rinvia all'apposito capitolo in appendice.

Al termine della giornata lavorativa il “sistema informatico” al quale sono stati segnalati i dati di pertinenza del riscontro e della cassa determina la situa-

(1) I trasferimenti di fondi vengono realizzati mediante gli ordini di trasferimento fondi (cfr. pag. 114). I titoli di spesa pagati per conto di altre Sezioni - titoli che pure debbono materialmente essere trasferiti - sono contabilizzati attraverso una procedura informatica che tiene conto delle singole partite.

zione contabile giornaliera delle operazioni che a sua volta aggiorna le situazioni contabili progressive mensili e annuali. Sulle operazioni eseguite dall'unità di cassa, il riscontro esegue l'accertamento della regolarità sulla base dei relativi documenti di entrata e di uscita.

Nella verifica serale del fondo di cassa che il cassiere immette per la custodia nei locali di sicurezza (verifica eseguita con l'intervento della Direzione della filiale) i valori devono essere pari al fondo esistente all'inizio della giornata incrementato degli introiti e diminuito dei pagamenti come sopra contabilizzati.

Molte operazioni possono essere eseguite in una giornata solare precedente quella in cui verranno contabilizzate. È possibile cioè svolgere con un'adeguata programmazione il cosiddetto «lavoro preparatorio» che consente di anticipare l'effettuazione delle operazioni amministrative conseguendo in tal modo di utilizzare al meglio le risorse.

Con la recente introduzione delle nuove strutture informatiche e operative, all'unità di segreteria sono affidate funzioni attinenti anche al Servizio di tesoreria; tra l'altro la segreteria provvede agli adeguamenti connessi con la sicurezza informatica, riceve la corrispondenza e i titoli di spesa, tiene il protocollo e cura l'aggiornamento dell'archivio informatico degli *specimen* di firma.

4. I rapporti del tesoriere dello Stato con le amministrazioni statali e gli organi di controllo interno ed esterno

Numerosi e complessi sono i rapporti della Tesoreria con gli organi dell'Amministrazione statale e pubblica sia a livello centrale sia in periferia.

A livello centrale, i rapporti sono tenuti istituzionalmente dal Servizio Rapporti con il Tesoro e riguardano, in sintesi, l'attività propedeutica all'emanazione della normativa statale, l'introduzione delle nuove procedure, la soluzione dei problemi sorti nelle Sezioni, la resa della contabilità sia delle singole Sezioni sia della Banca nel suo complesso oltre che l'analisi dei risultati delle verifiche periodiche sulle Sezioni che il Ministero del tesoro esegue con propri Ispettori.

I più frequenti e significativi rapporti sono intrattenuti con il Ministero del tesoro (1) (Direzione generale del Tesoro e Ragioneria generale dello Stato), il Ministero delle Finanze e la Corte dei conti.

In particolare, le questioni interpretative e le problematiche connesse con l'applicazione delle Istruzioni generali sui servizi del tesoro sono trattate dal Servizio Rapporti con il Tesoro con la Direzione generale del Tesoro che è pure competente in materia di Buoni ordinari del Tesoro e di titoli del debito pubblico. I problemi attinenti alle modifiche e all'attuazione della legge e del regolamento di contabilità di Stato vengono risolti con la Ragioneria generale dello Stato mentre con le Ragionerie centrali, costituite presso i singoli Ministeri anche se dipendenti dalla Ragioneria suddetta, i contatti si riferiscono all'emissione dei titoli di spesa sui quali tali organi hanno funzione di riscontro preventivo. Con la Direzione generale dei servizi periferici vengono affrontate le problematiche relative alle attività delle Direzioni provinciali del Tesoro ed ai rapporti che esse hanno con le Sezioni di tesoreria, quelle che emergono dalle verifiche governative effettuate presso le Sezioni dagli Ispettori che dipendono da tale Direzione generale, nonché le questioni con i Centri interregionali di calcolo che emettono gli ordini di spesa fissa e per pensioni. Con l'Istituto poligrafico e zecca dello Stato (I.P.Z.S.) sono trattati il rifornimento degli inserti in bianco con marchio a secco (ricevute di incasso), degli stampati e dei titoli pubblici.

I rapporti con il Ministero delle Finanze si svolgono sia per le entrate che per i pagamenti: infatti le complesse procedure e normative che disciplinano i vari sistemi con i quali i tributi sono canalizzati verso il bilancio negli anni recenti hanno sempre più impegnato la collaborazione tra i due organismi così

(1) In base all'art. 202 del R.C.G.S. tutte le disposizioni emanate dalle Amministrazioni statali riguardanti la tesoreria provinciale devono essere concordate con il Ministero del tesoro.

come i problemi relativi ai pagamenti dei rimborsi dei crediti d'imposta e all'emissione di titoli di spesa in generale. Con tale Ministero si confrontano anche in apposite sedi i nuovi orientamenti sugli aspetti evolutivi delle entrate pubbliche.

Per quanto riguarda le Poste, nella nuova configurazione di Ente pubblico economico ai sensi della legge n. 71/94, l'indirizzo seguito dalla Banca è stato quello di agevolarne l'inserimento nelle procedure riguardanti il sistema dei pagamenti al fine di creare i presupposti per l'attuazione della integrazione dei servizi di pagamento bancari e postali; l'orientamento strategico delle Poste di ampliare il campo dei servizi offerti e di elevare il livello di automazione degli stessi avrà riflessi anche nei rapporti con le sezioni di tesoreria, per conto delle quali gli uffici postali già oggi eseguono una parte consistente delle operazioni rientranti nel servizio di tesoreria per conto dello Stato. Il dialogo tra tesoreria ed Ente Poste riguarda in particolare la progressiva estensione del colloquio informatico che consenta di introdurre nuove procedure.

I rapporti con la Corte dei conti meritano una particolare considerazione. La Corte, con riferimento alle attività del Servizio di tesoreria, si pone come organo di controllo esterno al quale i vari organismi devono inviare i rendiconti con le modalità previste dalla normativa. Più in particolare alla Corte sono prodotte direttamente o indirettamente le contabilità delle singole Sezioni di tesoreria e quelle della Banca d'Italia nella qualità di tesoriere dello Stato. L'attività di rendicontazione assume maggior rilievo a seguito della riforma della Corte attuata con la legge n. 20/94 che, riducendo i controlli preventivi di legittimità, pone l'enfasi su quelli successivi e di gestione.

La parifica del conto del tesoriere rappresenta un'attività di rilievo nell'ambito dei controlli della Corte ed è propedeutica alla predisposizione della relazione sul rendiconto generale dello Stato. Inoltre, negli ultimi anni con la Corte si sono affrontati importanti problemi per semplificare l'attività di tesoreria.

In periferia, i rapporti tra la Sezione e la Direzione provinciale del Tesoro - che è un organo decentrato del Ministero del tesoro - traggono origine dalle competenze di tale ultimo ufficio che riguardano, tra le altre, l'amministrazione dei ruoli di spesa fissa (stipendi e pensioni del personale statale), dei depositi definitivi e provvisori, nonché dei ruoli di riscossione di talune entrate spettanti alla Cassa DD.PP. e all'INPDAP.

Le Ragionerie regionali e provinciali dello Stato esercitano, a livello periferico, le funzioni di controllo (1) svolte, al centro, dalla Ragioneria generale dalla quale dipendono. Esse riscontrano i rendiconti dei Funzionari delegati

(1) Il controllo interno viene svolto da organismi della stessa amministrazione ministeriale.

e i conti degli agenti contabili; le Ragionerie provinciali seguono anche i movimenti di entrata delle Sezioni di tesoreria, sia preventivamente mediante il rilascio di autorizzazioni all'incasso di taluni cespiti, sia successivamente con l'esame della rendicontazione che le Tesorerie sono tenute a inoltrare a esse.

La Tesoreria e la filiale della Posta hanno giornalmente frequenti contatti per regolare le numerose operazioni di incasso e pagamento eseguite dagli Uffici postali per conto del Servizio di tesoreria (1).

Tra gli uffici periferici meritano infine una particolare attenzione le figure dei funzionari delegati e dei titolari di contabilità speciale.

I Funzionari delegati sono agenti ordinatori secondari della spesa in quanto dispongono, mediante l'emissione di particolari titoli (ordinativi e buoni), i pagamenti a valere su importi messi a loro disposizione dalle Amministrazioni Centrali con ordini di accreditamento.

I Titolari di contabilità speciale utilizzano i fondi affluiti su detti conti per eseguire i pagamenti di competenza. Dagli anni ottanta, i rapporti con i Titolari di contabilità speciale hanno assunto grande importanza, per quantità ed ammontare delle operazioni, in relazione dell'attuazione della normativa sulla regolamentazione delle disponibilità degli Enti del Settore Pubblico (Province, Comuni, Camere di Commercio, ecc.).

(1) Tali operazioni possono riguardare:

- a)* versamenti effettuati da terzi sul c/c postale intestato alla Sezione;
- b)* rimborsi eseguiti per i titoli di spesa che gli Uffici postali pagano direttamente ai creditori ovvero accreditano in c/c postale o commutano in vaglia postale;
- c)* versamenti delle somme eccedenti il prevedibile fabbisogno giornaliero della Posta;
- d)* prelevamenti di somme per le esigenze degli Uffici postali provinciali;
- e)* operazioni connesse con la spedizione e il ricevimento della corrispondenza in generale e, in particolare, dei cosiddetti "pieghi-valore".

5. I rapporti finanziari tra Banca d'Italia e Tesoro

Il quadro istituzionale dei rapporti tra Banca d'Italia e Tesoro - con particolare riferimento al finanziamento di quest'ultimo da parte della Banca - è stato soggetto negli ultimi decenni a profonde trasformazioni, in sintonia con l'evoluzione istituzionale e funzionale del nostro Istituto nonché con l'estensione dell'impegno finanziario dello Stato nei processi economici e sociali.

Circa cinquanta anni fa, in linea con i nuovi principi fissati dalla Costituzione in materia di difesa del risparmio e di obbligo di copertura della spesa pubblica, nuove disposizioni di legge (D.Lgs. 24/12/1947 n. 1490 e D.Lgs. 7/5/1948 n. 544) disciplinarono la materia del finanziamento al Tesoro da parte della Banca d'Italia.

Tali disposizioni introdussero in primo luogo il principio che le c.d. "anticipazioni ordinarie", che in precedenza la Banca poteva a determinate condizioni concedere in cifra fissa al Tesoro, fossero costituite, in sostanza, dal credito che la Banca veniva autorizzata a fornire al Tesoro stesso tramite il "conto corrente di tesoreria". In tale conto, aperto presso l'Amministrazione centrale della Banca d'Italia, confluivano giornalmente gli introiti e gli esiti in contanti eseguiti da tutte le Sezioni di tesoreria.

In un primo tempo, lo sbilancio del conto a debito del Tesoro fu fissato, in cifra fissa, nell'ammontare massimo di 50 miliardi di lire; successivamente (D.Lgs. n. 544/48) la misura massima di indebitamento venne fissata al 15% del complessivo importo degli originari stati di previsione della spesa approvata dal Parlamento e delle successive variazioni di bilancio. In seguito, la L. 13/12/1964, n. 1333, in relazione alla mutata classificazione delle spese, ridusse tale percentuale al 14%.

I provvedimenti del 1948 prevedevano che ogni qual volta dalla situazione mensile della Banca d'Italia risultasse che lo sbilancio a debito del Tesoro aveva superato il limite del 14%, la Banca stessa ne desse comunicazione immediata al Ministro del Tesoro per gli opportuni provvedimenti. Qualora l'indebitamento del Tesoro non fosse rientrato nei limiti di legge entro 20 giorni dalla suddetta comunicazione, la Banca d'Italia non doveva dare corso ad ulteriori pagamenti di Tesoreria fino a quando, a seguito di introiti o versamenti fatti dallo stesso Tesoro, lo sbilancio del conto corrente non fosse rientrato nel limite del 14%.

Va rilevato che il descritto congegno non mirava a facilitare il finanziamento della Banca d'Italia al Tesoro, ma solo ad assicurare a quest'ultimo una elasticità di cassa, attraverso la creazione di uno strumento che avesse carattere temporaneo come una linea di credito e non costituisse un vero e proprio

finanziamento. Tale forma di indebitamento del Tesoro era infatti compresa (unitamente ai B.O.T. e al risparmio postale) tra le componenti del c.d. “debito fluttuante” incluso nel complesso dei “debiti” di Tesoreria, finalizzato a fronteggiare esigenze di brevissima scadenza.

In proposito, va rilevato che, in condizioni di sostanziale equilibrio del bilancio dello Stato - o comunque di contenuto disavanzo - fino alla fine degli anni '60 il credito concesso dalla Banca al Tesoro attraverso il conto corrente di Tesoreria non ha posto particolari problemi per il controllo monetario.

La situazione mutò radicalmente nella prima metà degli anni '70, in concomitanza con l'emergere di problemi sia esterni sia interni al nostro sistema economico. Tra i primi va annoverata la grande crisi petrolifera del 1974; tra i secondi la crescita notevole della spesa pubblica che non fu seguita da un adeguato incremento delle entrate; ciò determinò l'aumento dell'indebitamento. I successivi ampi disavanzi annuali hanno pertanto creato una situazione di grave squilibrio nei conti pubblici che si è protratta fino agli inizi degli anni novanta.

Nel contesto brevemente delineato, lo scoperto sul c/c di tesoreria veniva utilizzato sempre più nei limiti massimi e con carattere di rigidità.

La situazione ora descritta determinò anche una modifica nella politica di indebitamento dello Stato; a partire dall'autunno del 1973 il Tesoro iniziò ad attuare le prime riforme relative all'emissione dei B.O.T. (diversificazione delle scadenze, aumento dei tassi di interesse) onde agevolare il collocamento di tali titoli, più graditi al mercato di quelli a medio - lungo termine.

Anche le consistenti emissioni di B.O.T. eseguite nel 1974 si rilevarono peraltro insufficienti a fronteggiare il fabbisogno del Tesoro ed in tale contesto è da inquadrare la decisione della Banca d'Italia - assunta d'intesa con il Tesoro - di iniziare a finanziare il Tesoro con nuovi metodi e cioè tramite l'acquisto all'emissione di titoli di Stato. Va rilevato, a questo proposito, che lo Statuto della Banca d'Italia, non prevedendo né limiti né obblighi, consentiva all'Istituto di acquistare titoli di Stato nell'ambito di una autonoma valutazione delle condizioni dei mercati finanziari e degli strumenti idonei a perseguire gli obiettivi della politica monetaria e creditizia.

Nel maggio 1975, nell'ambito di una riforma delle modalità di collocamento dei B.O.T. che ampliò, tra l'altro, le categorie di operatori ammessi alle aste, la Banca d'Italia iniziò a partecipare direttamente all'acquisto di tali titoli in sede d'asta, con richieste pari all'ammontare dei B.O.T. offerti. In tale modo, la Banca assicurava il collocamento integrale dei titoli (poiché risultava aggiudicataria di tutti quelli non richiesti dal mercato) ed il tasso della sua offerta diveniva un vero e proprio tasso di esclusione.

Dal 1975 e fino al 1981 la Banca risultò “acquirente residuale” di tutti i titoli di Stato emessi (non solo dei B.O.T. ma anche dei titoli a media e lunga durata, quali i B.T.P. e i C.C.T.) assicurando in tal modo al Tesoro un finanziamento certo e a tassi non penalizzanti.

All’inizio degli anni ’80, sia la Banca che il Tesoro acquisirono la consapevolezza che le dimensioni crescenti del fabbisogno pubblico rendevano necessario un mutamento di comportamento. Si pervenne pertanto - a seguito di una proposta formale del Governatore, accettata dal Ministro - al c.d. “divorzio”, cioè all’abbandono della prassi sopra descritta, secondo la quale la Banca finanziava in modo automatico e senza limiti il Tesoro attraverso l’acquisto di titoli di Stato (1).

In sostanza, dal luglio 1981, la Banca d’Italia ha acquistato titoli di Stato all’asta solo nei limiti necessari per l’espletamento delle proprie finalità istituzionali, curando in particolare il controllo della base monetaria. I più ampi margini di manovra sui tassi di interesse hanno tra l’altro consentito che questi, calcolati in termini reali, assumessero valori positivi come negli altri paesi industrializzati.

Il comportamento tenuto dalla Banca dopo il “divorzio” tendeva a rendere meno stringente il nesso tra il fabbisogno del Tesoro e la creazione di base monetaria, nonché ad accrescere il legame tra disavanzo pubblico e tassi di interesse. Peraltro, il livello dei prezzi base fissati per le aste dei B.O.T. impediva agli operatori di ottenere rialzi nei rendimenti di tali titoli. In pratica, l’azione della Banca d’Italia era indirizzata a conseguire margini di autonomia nella gestione della politica monetaria.

Fino a che il Tesoro poté usufruire dell’utilizzo del margine sul conto corrente di Tesoreria, fu possibile evitare l’adeguamento dei tassi di interesse sui titoli di Stato. Nell’autunno del 1982, la forte crescita del fabbisogno statale, costrinse il Tesoro ad intensificare il ricorso al conto corrente di Tesoreria e ciò determinò un appesantimento della situazione nell’ultimo quadrimestre dell’anno che rese irreversibile lo sconfinamento.

All’inizio dell’anno successivo, la legge 25/1/1983 autorizzò la Banca d’Italia a concedere al Tesoro un’anticipazione straordinaria di 8000 miliardi per il periodo di un anno, al tasso dell’1%.

(1) Come fece presente il Governatore Ciampi “la cessazione dell’impegno della Banca d’Italia di sottoscrivere i titoli del Tesoro non collocati sul mercato mira ad assicurare, pur nella costante collaborazione, la distinzione dei ruoli del Tesoro nella gestione del Debito Pubblico e della Banca Centrale nel governo della moneta. In tale contesto, la copertura di momentanei sbilanci di cassa è assicurata dal margine disponibile sul c/c di Tesoreria, mentre l’acquisizione di titoli da parte della Banca d’Italia è funzione del governo della liquidità del sistema e non delle esigenze di finanziamento del settore statale”.

Il ricorso all'anticipazione straordinaria rappresentò la conseguenza più evidente del "divorzio", poiché la cessazione del finanziamento della Banca d'Italia al Tesoro tramite l'acquisto dei titoli rese più evidenti le difficoltà di copertura del fabbisogno con mezzi non monetari, cioè sostanzialmente attraverso il ricorso al mercato.

Per rendere più agevole l'azione del Tesoro nel soddisfacimento delle proprie esigenze finanziarie furono poste in essere, dopo il "divorzio", numerose iniziative, aventi come finalità di carattere comune una razionalizzazione nella gestione della finanza pubblica.

Tuttavia, l'aver eliminato la "rete di sicurezza" costituita dall'acquisto residuale dei titoli di Stato fu il primo passo per indurre governo e parlamento ad impostare una politica di risanamento della finanza pubblica e di contenimento delle spese di bilancio il cui finanziamento con l'indebitamento faceva emergere il "costo effettivo" che attraverso i tassi di interesse si scaricava sulla collettività. Ciò nonostante, la spesa pubblica continuò a crescere nel corso degli anni ottanta e con essa l'indebitamento.

Negli anni successivi l'impegno della Banca e del Tesoro fu quello di assicurare che, attraverso lo sviluppo di un efficiente mercato monetario e finanziario, si realizzassero condizioni nelle quali il finanziamento del disavanzo avvenisse in modo agevole, trasparente e a tassi di interesse coerenti con la situazione dei mercati.

Con tali finalità, nel maggio del 1983 venne introdotto il sistema dell'asta competitiva per l'aggiudicazione dei B.O.T., mentre il prezzo base delle aste venne fissato a livelli non significativi in modo da lasciare libero il mercato di determinare il livello dei rendimenti dei B.O.T. in relazione ai quantitativi offerti.

Dal marzo 1984, un gruppo di operatori assunse l'impegno di garantire in sede di emissione una determinata percentuale di titoli di Stato, a fronte di finanziamenti temporanei da parte della Banca d'Italia. Tale impegno è venuto meno a seguito della ratifica del Trattato di Maastricht che impedisce alle banche centrali di agevolare in forma diretta o indiretta il finanziamento del Tesoro.

Nel quadro di tale complessa azione di razionalizzazione, ha assunto particolare rilievo la gestione del fabbisogno del Tesoro in fase previsionale nel corso dell'anno - da parte sia della Banca sia dello stesso Tesoro - con la creazione di efficaci strumenti di analisi e previsione che utilizzano tra l'altro i dati provenienti dalle operazioni eseguite dalle Tesorerie. Tale aspetto è approfondito nell'apposito capitolo del presente lavoro.

In conclusione, merita di essere sottolineata l'efficacia dell'azione compiuta dalla Banca e dal Tesoro a far tempo dal "divorzio": infatti negli anni suc-

cessivi si è potuta registrare una netta tendenza alla diminuzione del volume di base monetaria creata per effetto del finanziamento della banca centrale al Tesoro. In particolare, dal 1990 il "canale Tesoro" ha assorbito base monetaria anziché crearla; ciò è comprovato dal fatto che il finanziamento tramite il conto corrente di tesoreria e l'acquisto di titoli sul mercato primario da parte della Banca sono stati inferiori all'importo dei titoli di Stato nel portafoglio della Banca stessa, che venivano a scadenza.

Nella sostanza, quindi, il finanziamento della Banca al Tesoro si è esaurito prima ancora che, con l'entrata in vigore della legge 26 novembre 1993, n. 483, fosse previsto (art. 1 della legge) che "la Banca d'Italia non può concedere anticipazioni di alcun tipo al Tesoro".

6. Il fabbisogno del Tesoro e il conto “disponibilità”

6.1 L'evoluzione della definizione di fabbisogno

Nell'ultimo decennio, in relazione alle rilevanti problematiche emerse in sede di controllo dei conti pubblici, anche in vista dell'entrata in Europa del nostro Paese, la determinazione del fabbisogno (1) ha assunto primaria rilevanza. In effetti il fabbisogno è un aggregato che non è compreso tra i saldi che devono essere indicati nella legge finanziaria e ciò si spiega con il fatto che il disavanzo di bilancio è solo una componente del fabbisogno (che dipende anche dalla gestione di Tesoreria). Ai sensi della legge n. 468/78, modificata dalla legge n. 362/88, l'obiettivo di fabbisogno del settore statale e del settore pubblico in rapporto al prodotto interno lordo deve essere indicato:

- nel documento di programmazione economico-finanziaria (art. 3), che definisce la manovra di finanza pubblica per il periodo compreso nel bilancio pluriennale dello Stato;
- nella relazione previsionale e programmatica (art. 15), ove esso è riportato con riferimento alle stime di cassa del bilancio e alle valutazioni dei flussi di Tesoreria;
- nelle relazioni (art. 30) che il Ministro del Tesoro deve presentare al Parlamento ogni trimestre, nelle quali devono essere analizzati i risultati della gestione di cassa del bilancio statale e della Tesoreria e fornite informazioni sul finanziamento del fabbisogno a raffronto con i risultati verificatisi nell'anno precedente.

Analisi consuntive sul fabbisogno e sull'andamento della gestione di Tesoreria vengono inoltre presentate nella Relazione Generale sulla situazione economica del paese che il Ministro del Tesoro presenta al Parlamento entro il 31 marzo di ciascun anno; la relazione tratta in dettaglio anche il Conto consolidato di cassa del settore statale che aggrega i flussi finanziari interni tra bilancio, Tesoreria ed enti facenti parte del settore stesso.

Dal punto di vista concettuale il fabbisogno comprende sia il saldo delle operazioni finali del bilancio dello Stato (denominato “saldo netto da finanziare”), sia quello delle operazioni di entrata e di uscita registrate dalla gestione di Tesoreria. Entrambi i saldi si sommano contabilmente per determinare il fabbisogno del Tesoro che, dal punto di vista concettuale, rappresenta la quan-

(1) Sull'argomento cfr. F. BALASSONE e D. FRANCO - *Temi di discussione del Servizio Studi della B.I.* - sett. 96 e G. SALVEMINI, *Disavanzi e debiti dell'operatore pubblico* in “Trasparenza nei conti pubblici e controllo della spesa” (a cura di G. Ragazzi, F. Angeli, 1997).

tività di mezzi finanziari di cui lo Stato necessita per bilanciare tutte le entrate e tutte le spese (sia di bilancio sia di Tesoreria, con esclusione delle operazioni di accensione e rimborso prestiti) imputabili al soggetto Stato; si tratta quindi di un concetto di cassa che dà l'esatta misura dell'eccedenza dei pagamenti realmente effettuati rispetto alle somme effettivamente incassate. In altre parole, il fabbisogno rappresenta il saldo del conto di cassa che consolida le entrate e le uscite del bilancio dello Stato con le somme messe a disposizione di amministrazioni, enti autonomi ed enti locali che detengono le proprie disponibilità liquide sia presso la Tesoreria Centrale sia presso le sezioni di tesoreria provinciale dello Stato (ad es. Cassa depositi e prestiti, Enti previdenziali, regioni, province, comuni, Anas, Poste ecc.). Nel fabbisogno sono compresi anche gli esborsi per mutui, anticipazioni e partecipazioni. Le cifre che concorrono ogni anno a determinare il fabbisogno sono molto alte: i flussi finanziari movimentati annualmente dal bilancio dello Stato e dalla gestione di Tesoreria ammontano infatti (dati 1996) a oltre 2 milioni di miliardi.

Il fabbisogno è quindi un aggregato essenzialmente di natura monetaria, che si riflette direttamente sulla creazione di base monetaria; la sua dimensione e il suo andamento costituiscono uno dei più importanti fattori di incidenza della finanza pubblica sull'economia poiché esso condiziona sia la liquidità del sistema sia la quantità di credito disponibile per il settore privato: ciò spiega l'interesse che la Banca Centrale annette alla rilevazione ed all'analisi dei dati sulla sua formazione e copertura.

Deve tuttavia considerarsi che, sebbene per i profili indicati di politica di bilancio di breve periodo, il fabbisogno del settore statale continua ad essere un importante e tempestivo indicatore dell'andamento dei conti pubblici, l'obiettivo di avere una valutazione complessiva delle esigenze finanziarie del settore pubblico impone di ampliare la nozione di fabbisogno fino a ricomprendervi tutte le amministrazioni pubbliche (secondo la definizione adottata dalla contabilità nazionale ed accolta dal Trattato di Maastricht) (1); ciò consentirebbe di disporre di un indicatore più rappresentativo della quantità di risorse finanziarie assorbite dal complesso degli enti del settore pubblico ai fini della impostazione della politica di bilancio.

(1) Il settore "amministrazioni pubbliche" identifica le unità istituzionali la cui funzione principale è quella di produrre servizi non destinabili alla vendita e di operare una redistribuzione del reddito e della ricchezza. A questo settore appartengono: a) *le amministrazioni centrali* e in generale tutte quelle che hanno competenza sull'intero territorio nazionale (Stato, organi costituzionali, Cassa depositi e prestiti, ecc.); b) *le amministrazioni locali* e cioè gli enti pubblici che hanno competenza su una parte limitata del territorio (regioni, province, comuni, USL, università, camere di commercio, enti provinciali per il turismo, IACP ecc.); c) *gli enti di previdenza*, che comprendono le unità istituzionali la cui attività principale consiste nell'erogare prestazioni sociali finanziate da contributi a carattere obbligatorio (INPS, INAIL, INPDAP ecc.).

6.2 *Mezzi di copertura del fabbisogno*

Come si è precisato il fabbisogno del settore Statale può essere definito, contabilmente, come la somma algebrica degli incassi e pagamenti (sia di bilancio, sia di Tesoreria), con la esclusione di quelli relativi ai prestiti pubblici. In sostanza, esso rappresenta la quantità di risorse monetarie occorrenti per bilanciare l'eccedenza delle spese rispetto alle entrate del settore statale.

Le più importanti forme di copertura del fabbisogno sono rappresentate dalla emissione di prestiti pubblici (a breve ovvero a medio - lungo termine) e dalla raccolta postale.

L'utilizzo di prestiti quale strumento di copertura del fabbisogno ha assunto particolare rilevanza dal 1973, anno a partire dal quale le autorità monetarie sono state poste di fronte al problema della rapida crescita del deficit di bilancio.

L'esigenza di accrescere la quota di fabbisogno coperta mediante emissione di prestiti, in presenza di una crisi della domanda di titoli a medio e lungo termine, indusse le autorità monetarie, a partire dai primi anni ottanta, a privilegiare l'emissione di B.O.T., soprattutto quelli a più breve durata (3 e 6 mesi), modificandone quindi la originaria funzione di strumento di Tesoreria utilizzato per il finanziamento di esigenze di brevissima scadenza.

Le difficoltà incontrate nel collocare sul mercato gli ingenti quantitativi di B.O.T. offerti nelle aste, indussero la Banca d'Italia a partecipare in modo massiccio alla sottoscrizione di B.O.T., finanziando per tale via il Tesoro. Dopo il c.d. «divorzio», venne perseguito l'obiettivo di finanziare la quasi totalità del fabbisogno mediante collocamento di titoli sul mercato, provvedendo nel contempo a realizzare l'allungamento della durata media del debito e la diversificazione dei tipi di titoli emessi. In tale ottica a partire dalla fine degli anni '70 vennero acquistando particolare importanza i C.C.T.

Sul piano normativo, l'innovazione più rilevante degli anni recenti è contenuta nella legge n. 362 del 23 agosto 1988 la quale ha stabilito che la legge di bilancio deve indicare, con riferimento all'ammontare del fabbisogno del settore statale indicato nella Relazione previsionale e programmatica, l'ammontare massimo dei titoli da emettere, tenuto conto di quelli in scadenza. Tale limite include, contrariamente a quanto avveniva in precedenza, sia i B.O.T. sia i titoli di debito pubblico in senso stretto (B.T.P. e C.C.T.), ciò che consente al Tesoro di gestire più agevolmente, ai fini della copertura del fabbisogno, le emissioni di prestiti in funzione delle aspettative e delle preferenze degli operatori circa le caratteristiche dei titoli, fermo restando l'obiettivo di privilegiare i titoli a medio e a lungo termine allo scopo di aumentare la vita media del debito pubblico.

6.3 *Previsione del fabbisogno*

Negli ultimi venti anni, in dipendenza dei fenomeni sopra accennati, nell'ambito della gestione della politica monetaria hanno assunto una crescente importanza i flussi finanziari riconducibili alla Tesoreria; la connessa necessità di copertura del fabbisogno ha avuto consistenti effetti sulla gestione della liquidità del sistema economico, sul livello dei tassi e, quindi, sul funzionamento dei mercati monetario e finanziario.

Infatti la creazione di base monetaria proveniente dal "canale Tesoro" incide direttamente sul livello della liquidità, con caratteristiche di notevole variabilità dipendente dall'andamento degli incassi e pagamenti di Tesoreria.

La Banca pertanto - per i conseguenti provvedimenti di politica monetaria - ha da tempo iniziato a formulare previsioni quotidiane sul fabbisogno del settore statale. Tali previsioni, che tengono conto anche dei dati statistici relativi agli incassi e ai pagamenti da parte delle Tesorerie, si basano essenzialmente sulle informazioni provenienti dal Ministero del tesoro, dal sistema bancario e dalle più importanti Sezioni di tesoreria.

Queste ultime segnalano giornalmente al Servizio Rapporti con il Tesoro le previsioni dei principali movimenti di uscita di importo superiore ai cinque miliardi, riguardanti i due giorni successivi.

Le banche forniscono essenzialmente dati relativi al versamento delle imposte, delle quali esse costituiscono il più importante canale di acquisizione.

Inoltre il Servizio Rapporti con il Tesoro sulla base della segnalazione dei «movimenti rilevanti» elabora la situazione sommaria di cassa del Tesoro che è costituita da dati opportunamente aggregati. Tali dati sono utilizzati dalla Banca d'Italia ai fini previsionali della liquidità creata tramite la Tesoreria al fine di programmare - sulla base dell'esame delle altre componenti - i necessari interventi di politica monetaria (es. operazioni di acquisto e vendita "pronti contro termine") attuati giorno per giorno sul mercato.

Va rilevato che l'azione della Banca per il controllo monetario non è sostanzialmente mutata a seguito dell'istituzione del nuovo conto disponibilità per il Servizio di tesoreria il quale non consente più sbilanci a debito del Tesoro. Infatti anche le diminuzioni o gli aumenti del conto "disponibilità" determinano variazioni di segno opposto della base monetaria.

Rispetto al precedente regime, il conto non può mai presentare un saldo a debito del Tesoro, pena la sospensione dei pagamenti da parte della Banca. Tuttavia, ciò non implica che a livello giornaliero attraverso il conto "disponibilità" non si creino shock di liquidità (sia in creazione che in assorbimento): l'azione della Banca, attraverso la previsione giornaliera dei flussi di Tesore-

ria, si estrinseca in interventi di mercato aperto volti alla compensazione dei predetti shocks di liquidità.

6.4 *Il conto «disponibilità» del Tesoro per il Servizio di tesoreria*

La legge 26 novembre 1993 n. 483 ha radicalmente modificato la regolamentazione dei rapporti tra Banca d'Italia e Tesoro per lo svolgimento dei servizi di Tesoreria, particolarmente per quanto riguarda il finanziamento che attraverso questo canale la Banca stessa forniva al Tesoro.

La modifica del preesistente sistema si colloca nel processo di separazione tra gestione della politica monetaria e finanziamento della Tesoreria statale, avviato nel 1981 con il c.d. “divorzio” e si è resa necessaria per adempiere alle prescrizioni del Trattato di Maastricht sull'Unione economica e monetaria, il quale vieta qualsiasi forma di finanziamento al Tesoro (compreso l'acquisto di titoli pubblici sul mercato primario) da parte delle Banche centrali dei paesi membri.

In tale prospettiva, la legge n. 483 ha pertanto stabilito il principio che la Banca d'Italia non può concedere anticipazioni di alcun tipo al Tesoro e, nell'abrogare il decreto legislativo n. 544 del 1948, ha sancito la soppressione del conto corrente di Tesoreria.

Allo scopo di assicurare comunque l'elasticità di cassa necessaria per fronteggiare gli sfasamenti temporali di breve periodo tra incassi e pagamenti la legge n. 483 ha disposto, in sostituzione del soppresso “conto corrente di Tesoreria”, la istituzione presso la Banca d'Italia del conto «disponibilità del Tesoro per il Servizio di tesoreria» sul quale è affluito il controvalore di una emissione di titoli per 30.000 miliardi, disposta dal Tesoro ed acquistata a fermo dalla Banca d'Italia. Le disponibilità giacenti sul conto sono remunerate dalla Banca ad un tasso pari a quello medio dei B.O.T. emessi nel semestre precedente. Qualora gli interessi pagati risultino superiori a quelli percepiti dalla Banca d'Italia sui titoli di Stato ad essa assegnati per la costituzione del conto disponibilità, è previsto il pagamento al Tesoro della differenza positiva; nel caso che invece gli interessi sul conto risultino inferiori a quelli sui titoli, la differenza viene retrocessa al Tesoro.

Il saldo a debito del Tesoro al 31 dicembre 1993 sul vecchio conto corrente di Tesoreria è stato trasferito in un conto di transito regolato al tasso dell'1% e successivamente consolidato mediante la emissione di titoli di Stato aventi lo stesso rendimento, assegnati alla Banca d'Italia.

Il conto «disponibilità» non può presentare saldi a debito del Tesoro: tale divieto - contrariamente al passato - opera tutti i giorni e non solo a fine mese.

Qualora alla chiusura della giornata contabile il conto dovesse risultare a debito, il relativo sbilancio deve essere scritturato in un conto provvisorio regolato al tasso ufficiale di sconto e la Banca ne deve dare immediata comunicazione al Tesoro, sospendendo i pagamenti fino a quando il debito non sia stato ripianato. L'ipotesi di una sospensione dei pagamenti è peraltro da considerare del tutto teorica, in quanto è stato vietato al Tesoro di utilizzare in modo duraturo le disponibilità del conto per la copertura del fabbisogno: a tal fine è stato sancito l'obbligo, ove a fine mese la giacenza sul conto risulti inferiore all'importo di 30.000 miliardi, di reintegrare detto importo entro i tre mesi successivi, mediante l'emissione di titoli pubblici nel rispetto del limite previsto dalla legge di bilancio.

Ove la insussistenza comporti il dimezzamento della citata disponibilità di 30.000 miliardi, la legge fa obbligo al Ministro di inviare al Parlamento una relazione sulle cause di tale situazione e di proporre gli eventuali provvedimenti per il risanamento.

Infine, ove il saldo dovesse risultare per tre mesi consecutivi inferiore ai 30.000 miliardi, il Ministro deve esporre al Parlamento le cause del fenomeno, indicando i necessari provvedimenti correttivi.

LE OPERAZIONI DI ENTRATA

1. Le linee generali delle operazioni di entrata

Le Sezioni di tesoreria hanno il compito di acquisire i versamenti previsti dalla normativa statale e di darne il rendiconto, essendo devoluti agli Uffici statali i compiti amministrativi connessi con i versamenti stessi. Con l'introduzione delle procedure per l'automazione dello sportello (1), l'avvenuto perfezionamento di ciascuna operazione di incasso genera l'accredito al conto disponibilità per conto del Tesoro nel quale sono registrate tutte le partite gestite dalla Banca d'Italia quale tesoriere dello Stato.

Le partite relative ai depositi in titoli non determinano movimenti nel conto disponibilità ma vanno ad influenzare appositi conti di evidenza.

Dopo l'introito delle somme e il perfezionamento dell'emissione dei relativi documenti di entrata (quietanze e videate) nessuna somma può essere, d'iniziativa, restituita dalla Sezione; i rimborsi di somme già affluite allo Stato devono essere infatti eseguiti mediante titoli di spesa emessi dagli Uffici statali competenti. La restituzione di somme erroneamente affluite al c/c postale intestato alla Sezione avviene (2), su disposizione della Direzione provinciale del tesoro, con vaglia cambiario della Banca d'Italia a favore del versante.

Negli anni più recenti il sistema di canalizzazione delle entrate di tesoreria ha registrato importanti e significativi cambiamenti: in particolare si è notevolmente ridotto il numero dei debitori dello Stato che eseguono i versamenti direttamente alle Sezioni poiché disposizioni di legge dispongono l'utilizzo del canale bancario o di quello postale quale tramite verso la tesoreria statale.

In effetti il canale bancario (in misura preponderante) e quello postale (in alcuni casi), non si limitano a raccogliere i singoli versamenti ed a trasmetterli alle Sezioni, ma svolgono per conto dei versanti e degli uffici statali che amministrano le entrate, compiti operativi ed amministrativi. Si segnalano su questi aspetti le procedure di incasso delle imposte dirette ed indirette con "autotasazione" e con "delega".

Le Sezioni di tesoreria nelle procedure canalizzate acquisiscono dalle Banche o dall'ente Poste i fondi globali, rilasciano i documenti di entrata (quietanze) cumulativi, riconoscono sul "c/disponibilità" le somme al Tesoro ed approntano per gli uffici statali mezzi di rendiconto che consentono ai versanti di provare l'avvenuto versamento.

(1) In precedenza l'accredito al c/c di tesoreria aperto presso la Banca al nome del Tesoro avveniva giornalmente per l'importo incassato da tutte le Sezioni di tesoreria.

(2) Ciò in quanto tali importi non sono stati acquisiti all'Erario.

Per quanto riguarda gli strumenti utilizzati, in linea con l'evoluzione del sistema dei pagamenti, è diminuito l'uso del contante che è stato sostituito dall'utilizzo della stanza di compensazione, dai titoli di credito, dal conto corrente postale, dall'addebito ai conti di gestione delle banche accessi presso le filiali della Banca d'Italia (quest'ultimo sistema verrà sempre più utilizzato con l'estensione della procedura per il regolamento lordo).

2. Strumenti di versamento

2.1 Valori che le Sezioni di tesoreria possono accettare in versamento

I versamenti in Tesoreria possono essere eseguiti mediante:

a) Monete, biglietti di banca e titoli di credito della Banca d'Italia.

I biglietti di banca possono essere versati senza limiti di importo. Le valute metalliche hanno un potere liberatorio limitato a un numero di pezzi determinato con un decreto del Presidente della Repubblica (1).

I titoli di credito della Banca d'Italia attualmente utilizzabili sono i vaglia cambiari e gli assegni bancari emessi dalle banche sui conti di gestione.

b) Titoli di credito delle banche aventi i requisiti previsti dal Regolamento di contabilità di Stato.

I titoli di credito che possono versarsi in Tesoreria devono essere tratti da banche, aventi filiali o corrispondenti nella provincia in cui ha sede la Sezione, con la clausola «non trasferibile» ed emessi o girati all'ordine della Sezione di tesoreria. A fronte dei titoli di credito - il cui incasso avviene utilizzando la Stanza di compensazione - la Sezione consegna o spedisce le relative quietanze di entrata soltanto dopo che sono state chiuse le operazioni di regolamento.

c) Titoli postali.

I titoli postali sono costituiti da vaglia postali e assegni di c/c all'ordine o localizzati; essi devono essere tratti o girati a favore della Sezione di tesoreria e sono giornalmente presentati alla Posta per l'incasso.

d) Titoli di spesa pagati da agenti contabili dello Stato.

I titoli di spesa possono essere versati soltanto dagli agenti contabili dello Stato che sono autorizzati a effettuare il pagamento (ad es.: Ente Poste, Dogane). In sostanza i titoli di spesa pagati da tali Uffici con propri fondi sono considerati dalla Tesoreria come contante: a fronte di essi vengono emesse apposite quietanze di entrata.

e) Titoli e cedole del debito pubblico.

I titoli e le cedole del debito pubblico possono essere versati nel presupposto che vengano incassati contestualmente presso la stessa Sezione. Sono

(1) D.P.R. 29.7.1981 per le monete da L. 500, D.P.R. 1.8.1977 per le monete da L. 200 e D.P.R. 30.5.1957 per le monete nei restanti tagli.

considerati valori anche le cedole di prossima scadenza che vengono scritturati dalle Sezioni tra i pagamenti in conto sospeso “collettivi”. Tale sistema è poco utilizzato.

2.2 Altri mezzi e modalità di versamento

Negli anni più recenti, per snellire le procedure e facilitare i debitori dello Stato, in coerenza con quanto realizzato nel sistema dei pagamenti, gli operatori hanno sempre più utilizzato per i versamenti la stanza di compensazione. Si è pure venuto accentuando l’uso dei bonifici intendendo con tale definizione l’incarico che il diretto interessato dà ad un intermediario finanziario di versare per proprio conto in tesoreria.

Inoltre, a seguito di una recente autorizzazione del Ministero del tesoro, le banche possono disporre il versamento in tesoreria mediante una lettera di addebito ai conti che esse detengono presso le filiali della Banca d’Italia.

3. I documenti emessi

I documenti che le Sezioni di tesoreria rilasciano per i versamenti ricevuti sono tratti da inserti, soggetti a “rigoroso rendiconto”, formati da diversi fogli chiamati rispettivamente quietanza, matrice, estratto e scheda (1). Per le operazioni riguardanti la tesoreria unica i documenti di entrata sono sostituiti dalle cosiddette «videate» (cfr. successivo punto b).

a) Gli inserti soggetti a rigoroso rendiconto (cfr. tavv. 1 e 2).

Gli inserti sono soggetti a rigoroso rendiconto nel senso che il loro movimento di carico e scarico è annotato su appositi registri, recentemente sostituiti da evidenze informatiche; la rendicontazione è presentata dalle Sezioni di tesoreria ai competenti uffici dello Stato.

Con la riforma del 1995, gli inserti possono essere emessi sia dall'unità di riscontro sia da quella di cassa. L'unità di riscontro emette gli inserti per le operazioni eseguite “fuori cassa” mentre l'unità di cassa rilascia gli inserti per le operazioni da essa effettuate.

L'annullamento dell'inserto deve essere eseguito avendo cura di apporre sui singoli fogli il timbro «Annullato». Variazioni sugli elementi degli inserti già compilati possono essere eseguite con le particolari modalità previste dalle I.G.S.T.

Il rifornimento degli inserti (cfr. tav. 3) è effettuato con l'intervento del Servizio Rapporti con il Tesoro che, utilizzando le segnalazioni informatiche delle Sezioni, inoltra annualmente le richieste alla Direzione generale del Tesoro, alla Direzione generale dell'INPDAP e alla Cassa DD.PP. per gli inserti di rispettiva pertinenza. Le suddette Amministrazioni passano la richiesta al Provveditorato generale dello Stato che fornisce le Sezioni tramite il Magazzino Stampati.

In Sezione gli inserti, che non sono «a mani» dell'unità di riscontro, sono custoditi in armadi della Direzione; i movimenti vanno evidenziati in apposito registro (mod. 16 T. ottenuto sulla base di segnalazioni informati-

(1) In particolare:

la QUIETANZA: è il primo foglio dell'inserto e rappresenta il documento che comprova l'effettuato versamento. Per i modd. 122 e 122 bis T (vaglia del Tesoro ancora in vigore ma di fatto sostituiti dagli ordini di trasferimento fondi) la quietanza è costituita dal vaglia del Tesoro stesso;

la MATRICE: è il secondo foglio dell'inserto ed è, di regola, trattenuta dalla Sezione per essere allegata al sottoconto giudiziale; le matrici degli inserti mod. 80 T. non sono allegate ai sottoconti;

l'ESTRATTO: è rappresentato dal 3° foglio dell'inserto ed è inviato dalla Sezione agli uffici statali che controllano i versamenti (ad es.: Ragioneria provinciale dello Stato);

la SCHEDA: è l'ultimo foglio dell'inserto ed è trattenuto dalla Sezione ai propri atti; periodicamente le schede vengono rilegate in fascicoli.

che) le cui risultanze sono periodicamente controllate dal Capo della Sezione.

b) Le videate di tesoreria unica.

La videata è una «zona» del «foglio continuo» sulla quale sono stampati i dati significativi dei versamenti (intestatario del conto, causale del versamento, versante, importo).

Essa è compilata in tre esemplari - il foglio continuo utilizzato è costituito da tre fogli autocopianti - dei quali il primo è utilizzato dalla Sezione in relazione al tipo di operazione (ad es. per i versamenti eseguiti con titoli di spesa la videata firmata dal delegato del Capo della Sezione è custodita in apposito raccoglitore della Sezione a giustificazione dell'operazione eseguita); il secondo è consegnato il giorno successivo al tesoriere dell'ente rientrante nella tesoreria unica, a conferma dell'eseguita operazione; il terzo resta quale copia di tutte le operazioni eseguite.

Le videate, anche se hanno la stessa funzione degli inserti, non sono soggette "a rigoroso rendiconto" poiché si ritiene che le stesse siano rilasciate solo a giustificazione dell'operazione eseguita.

4. La procedura per i versamenti

I versamenti in contante possono essere eseguiti con diverse modalità che consentono di scegliere quella più agevole (per i soggetti, il luogo e gli strumenti).

La modalità “classica” è quella di recarsi allo sportello della Sezione con il contante e in questo caso i documenti di entrata vengono rilasciati al versante immediatamente. Agli sportelli possono essere eseguiti anche versamenti con vaglia cambiari e con titoli di credito della Banca d’Italia che sono equiparati al contante.

Gli agenti contabili che hanno eseguito il pagamento dei titoli di spesa possono effettuare versamenti utilizzando i titoli pagati: in questo caso la Sezione rilascia la quietanza dopo avere riconosciuto che i titoli di spesa sono stati pagati regolarmente e dopo averli contabilizzati tra le uscite. In questo caso non si determina variazione nel saldo del conto “disponibilità” poiché questo registra un addebitamento per i titoli di spesa pagati ed un accredito di pari importo per i documenti di entrata rilasciati all’agente contabile versante. I titoli di spesa versati possono essere consegnati allo sportello o spediti per posta. Per i titoli versati dalle filiali dell’Ente Poste si veda il paragrafo che tratta delle operazioni con la Posta.

Per i versamenti eseguiti con titoli postali (vaglia postali o assegni postali all’ordine o localizzati) i documenti di entrata sono rilasciati dopo l’avvenuto incasso da parte della Sezione. In attesa del loro incasso, che deve avvenire nei tempi più rapidi possibili, tali titoli sono contabilizzati in un conto di deposito.

Anche per i versamenti con titoli di credito, il rilascio dei documenti di entrata avviene dopo l’incasso: i titoli di credito devono essere emessi da Banche aventi filiali o corrispondenti nella provincia in cui ha sede la Sezione che riceve il versamento, emessi o girati alle Sezione stessa con la clausola «non trasferibile»; gli uffici pubblici o operatori noti possono inviare i titoli di credito per posta. Per i titoli di credito versati, in attesa della emissione dei documenti di entrata, la Sezione rilascia al versante una delle due copie della distinta di versamento, sulla quale copia è annotata una dichiarazione che attesta che il documento di entrata sarà rilasciato ad avvenuto incasso dei titoli di credito.

L’incasso dei titoli di credito e dei titoli postali avviene nell’ambito delle operazioni con la «Stanza di compensazione».

I versamenti presso le Sezioni possono essere eseguiti anche con i «bonifici impropri», mediante cioè il conferimento di un incarico anche informale ad un banca che provvede ad effettuare il versamento per conto del cliente, ge-

neralmente presentandosi come debitrice della Sezione nelle operazioni in ambito Stanza di compensazione.

Ove sia necessario fare affluire i versamenti ad una Sezione diversa da quella in cui vengono conferiti i valori, si può utilizzare un ordine di trasferimento fondi generato dalla Sezione che riceve i valori sulla Tesoreria che deve emettere il documento di entrata.

I versamenti in contante possono essere effettuati anche sul conto corrente postale della Sezione interessata. In questo caso l'emissione del documento di entrata avverrà quando la Sezione verrà a conoscenza, mediante gli estratti conto postali, dell'avvenuto accredito ma la "valuta" del versamento per l'Erario sarà quella dell'operazione presso l'ufficio postale: tale valuta è evidenziata sul documento di entrata. Equiparati ai versamenti in c/c postale sono quelli eseguiti con postagiuro la cui valuta è però quella dell'addebito al conto del versante.

Anche se tale modalità è desueta, è tuttora consentito l'utilizzo di cedole di debito Pubblico di prossima scadenza, che le Sezioni, mediante particolari scritturazioni al conto sospeso "collettivi", considerano contanti.

La costituzione dei depositi definitivi e provvisori deve avvenire con la materiale consegna agli sportelli dei titoli: i versamenti possono essere eseguiti anche da soggetti diversi da quelli intestatari dei depositi.

**TIPOLOGIA DELLE QUIETANZE
PER VERSAMENTI IN CONTANTE**

<i>Mod. 49 T</i>	ricevuta provvisoria che rappresenta i BOT; viene emessa globalmente dalla Sezione di Milano;
<i>Mod. 80 T.</i>	quietanza utilizzata indistintamente per tutte le contabilità speciali anche se la numerazione è progressiva per ciascuna di esse;
<i>Mod. 121 T.</i>	quietanza per i versamenti al bilancio dello Stato contenente l'indicazione del capo e del capitolo cui i versamenti devono affluire;
<i>Mod. 121 T. (TF)</i>	quietanza per ordine di trasferimento fondi (1) rilasciata al versante che esegue l'operazione destinata ad una Sezione diversa (2). Contestualmente al rilascio del mod. 121 T. (TF), viene generato un ordine di pagamento informatico che è stampato presso la Sezione destinataria (con il relativo avviso al beneficiario);
<i>Mod. 123 T.</i>	quietanza per depositi provvisori in contanti;
<i>Mod. 7 Cat. I</i>	ricevuta per il versamento di rate per «delegazione prestiti» (cioè per l'ammortamento di particolari prestiti concessi dalla Cassa DD.PP);
<i>Mod. 81 Septies T.</i>	ricevuta per la costituzione di depositi definitivi presso la Cassa depositi e prestiti;
<i>Mod. 92 Cat. XI</i>	ricevuta per versamenti alla Cassa pensioni degli ufficiali giudiziari e aiutanti ufficiali giudiziari (3);
<i>Mod. 143 Cat. VIII</i>	ricevuta per versamenti alla Cassa pensioni dei sanitari;

(1) La quietanza mod. 121 T (TF) sostituisce i vaglia del Tesoro: mod. 122 T, vaglia del Tesoro ordinario e mod. 122 bis T., vaglia del Tesoro speciale utilizzato per il trasferimento di fondi da una Sezione alla Tesoreria centrale dello Stato.

(2) In taluni casi è possibile emettere la quietanza di trasferimento fondi sulla stessa Sezione.

(3) L'ammontare dei fondi affluiti, che pur nell'autonomia delle singole gestioni sono riferiti all'INPDAP, viene mensilmente accreditato alla Tesoreria centrale.

- Mod. 157 Cat. IX* ricevuta per versamenti alla Cassa pensioni per i dipendenti enti locali;
- Mod. 279 Cat. IV* ricevuta per versamenti alla Cassa pensioni insegnanti d'asilo e scuole elementari parificate.

**TIPOLOGIA DELLE QUIETANZE
PER VERSAMENTI DI TITOLI (1)**

<i>Mod. 8 Cat. I</i>	ricevuta per la costituzione di depositi definitivi di pertinenza della Cassa DD.PP.;
<i>Mod. 243 D.P.</i>	ricevuta rilasciata per titoli «concernenti» il debito pubblico: viene emessa per ogni partita di titoli del debito pubblico che la Sezione riceve;
<i>Mod. 80 T.</i>	ricevuta per gli introiti delle contabilità speciali in titoli (riguarda sostanzialmente solo quella per i c.d. “antichi depositi”).

(1) Titoli di Stato o garantiti dallo Stato.

**SCHEMA DELLA PROCEDURA PER IL RIFORNIMENTO
E IL MOVIMENTO DEGLI INSERTI**

<i>La Sezione di tesoreria</i>	sulla base dei calcoli eseguiti automaticamente dal sistema (che tengono conto degli inserti utilizzati l'anno precedente) quantifica annualmente l'effettivo fabbisogno segnalandolo con un'apposita transazione al Servizio Rapporti con il Tesoro;
<i>Il Sistema</i>	produce presso ciascuna Sezione una lista di fabbisogno e presso il Servizio Rapporti con il Tesoro il tabulato "richiesta degli inserti";
<i>Il Servizio Rapporti con il tesoro</i>	inoltra le richieste delle Sezioni di tesoreria alla Direzione generale del Tesoro, alla Cassa DD.PP. e all'INPDAP (per gli inserti relativi alle entrate di rispettiva pertinenza);
<i>La Direzione generale del Tesoro (o la Cassa DD.PP. e l'INPDAP)</i>	esegue il rifornimento degli inserti alle Sezioni di tesoreria per il tramite del Provveditorato generale dello Stato - Magazzino principale stampati;
<i>Il Capo della Sezione</i>	provvede a custodire gli inserti ricevuti in armadi di sicurezza;
<i>Il Titolare dell'unità di riscontro</i>	riceve periodicamente dal Capo della Sezione gli inserti in bianco nel quantitativo necessario per le occorrenze operative proprie o dell'unità di cassa e li custodisce, con le opportune cautele, in carrelli, dai quali gli inserti stessi vengono estratti per la compilazione.

(1) Con cadenza almeno quadrimestrale il Capo della Sezione verifica la consistenza degli inserti, tenuto conto di quelli custoditi negli armadi.

**SCHEMA DELLA PROCEDURA PER UN VERSAMENTO
AGLI SPORTELLI DELLA SEZIONE,
DA IMPUTARE AL BILANCIO DELLO STATO**

<i>L'unità di riscontro</i>	<p>riceve la distinta di versamento;</p> <p>verifica la corretta compilazione della distinta e l'avvenuto rilascio dell'autorizzazione (ove prevista) all'introito;</p> <p>immette nel "sistema" i dati necessari per la prenotazione della quietanza e annulla la distinta di versamento;</p> <p>consegna la distinta al versante per la presentazione allo sportello dell'unità di cassa;</p>
<i>L'unità di cassa</i>	<p>sulla base della distinta presentata dal versante, richiama "a video" l'operazione per la stampa dell'inserto;</p> <p>ritira i valori dal versante;</p> <p>munisce la quietanza della firma per delega del Capo della Sezione e sottoscrive la distinta di versamento;</p> <p>consegna la quietanza al versante e trattiene sia la distinta che gli altri fogli dell'inserto;</p> <p>a fine giornata "passa" l'inserto (con gli altri della specie) all'unità di riscontro;</p>
<i>L'unità di riscontro</i>	<p>archivia la distinta;</p> <p>custodisce la matrice dell'inserto in attesa che venga inoltrata all'Amministrazione Centrale con il relativo sottoconto giudiziale;</p> <p>trasmette l'estratto all'ufficio statale interessato;</p> <p>custodisce la scheda unitamente alle altre della specie.</p>

**I TITOLI DI SPESA
E LE RELATIVE OPERAZIONI DI PAGAMENTO**

1. I titoli di spesa in generale

Nel procedimento di erogazione delle spese, all'Amministrazione statale sono attribuiti i compiti connessi con l'attuazione delle fasi dell'impegno, della liquidazione e dell'ordinazione dei pagamenti: in tale procedimento l'Amministrazione stessa svolge i compiti di controllo interno.

Nell'ambito del Servizio di tesoreria provinciale le Sezioni di tesoreria provvedono all'estinzione dei titoli di spesa, cioè dei documenti con i quali l'Amministrazione statale ordina i propri pagamenti: esse intervengono quindi solo nella fase finale del procedimento per l'erogazione.

Mentre il pagamento dei titoli di spesa, l'attribuzione cioè delle somme al creditore, può essere effettuato sia dalle Sezioni sia da altri uffici pagatori (uffici postali, uffici doganali, uffici del registro, case di pena), solo le Sezioni possono estinguere i titoli e rendicontarli agli uffici competenti; gli altri uffici pagatori hanno l'obbligo di presentare i titoli pagati alle Sezioni al fine di ottenere il rimborso delle somme.

Oltre al pagamento di titoli di spesa, le Tesorerie effettuano i pagamenti in numerario relativi al servizio del debito pubblico (rimborso di titoli e pagamento cedole e/o tagliandi) ivi compreso quello riguardante il rimborso dei Buoni ordinari del Tesoro.

L'ammontare dei pagamenti e dei rimborsi in numerario determina la diminuzione dei fondi del Tesoro esistenti presso la Banca sul conto "disponibilità". Le operazioni connesse con la consegna di titoli determinano movimenti nei conti di evidenza di deposito.

I titoli di spesa, i titoli del debito pubblico e la documentazione relativa ai pagamenti sono rendicontati dalle tesorerie direttamente o per il tramite di uffici dell'Amministrazione Statale alla Corte dei conti che, dopo le modifiche normative introdotte con la legge n. 20/94 e il D.P.R. n. 367/94, non effettua più controlli preventivi ma esegue, di regola, controlli successivi di gestione sul bilancio dello Stato.

Le Sezioni, nell'ambito delle operazioni di esito, eseguono, oltre al pagamento di titoli di spesa, anche la restituzione di depositi in titoli, la consegna di titoli pubblici (i cosiddetti "concernenti"), il pagamento di ordini di trasferimento fondi e l'erogazione di somme relative alla gestione del sistema di tesoreria unica.

Il titolo di spesa è un atto amministrativo con il quale un ufficio dell'amministrazione pubblica ordina a una Sezione di tesoreria provinciale di pagare un determinato importo a un soggetto beneficiario. Il titolo deve essere redatto

in forma scritta e svolge i propri effetti all'interno dell'amministrazione pubblica essendo preclusa la possibilità, tranne il caso di sequestro da parte dell'autorità giudiziaria, che venga utilizzato da soggetti estranei all'amministrazione stessa.

Tre sono le parti fondamentali dei titoli di spesa:

- a) *la parte identificativa* costituita dall'ente emittente, dall'esercizio cui fa carico, dalla imputazione (cioè la classificazione della spesa in base al Ministero e al capitolo per quelli tratti sul bilancio), dalla numerazione e dalla causale;

Il titolo di spesa è pagabile, di regola, nell'esercizio in cui è emesso e in quello successivo: trascorso tale periodo il titolo diviene «perento» e non può essere più pagato. La perenzione del titolo non ha influenza sulla prescrizione del debito dello Stato poiché il creditore può richiedere l'emissione di altro titolo di spesa.

Ferma la validità biennale del titolo, quando questo non è pagato nell'esercizio di emissione, di regola viene «trasportato» all'esercizio successivo, cioè modificato nella imputazione. (1)

- b) *la parte dispositiva*, che si concretizza nell'ordine dato a una Sezione di pagare un importo a un soggetto in un determinato luogo di pagamento. L'importo deve essere scritto in cifre e in lettere, il luogo di pagamento può essere il capoluogo di provincia in cui è ubicata la Sezione ovvero, purché il titolo non superi un determinato importo, un ufficio postale situato fuori dal capoluogo. Fondamentale rilievo assume la identificazione del soggetto creditore la cui regolamentazione è disciplinata da appositi articoli del Regolamento di contabilità generale dello Stato e delle Istruzioni generali sui servizi del Tesoro. In sintesi si richiede che venga identificato:

- 1) il creditore (persona fisica o giuridica);
- 2) colui che deve ricevere l'importo e quindi rilasciare quietanza sul titolo: le due figure possono non coincidere (anche in caso di intestazione a persona fisica) in relazione all'attivazione di poteri di delega e di procura;
- 3) la modalità di estinzione del titolo la quale, oltre a essere per contanti, può essere rappresentata da una delle cosiddette forme agevolative (emissione di vaglia cambiario della Banca d'Italia, accredito a una banca, accredito in c/c bancario o postale, emissione di vaglia postale).

(1) Un titolo già «trasportato» e pagato entro il termine di validità biennale, può essere contabilizzato anche nell'esercizio successivo: ciò si verifica quando il titolo, pagato da un ufficio diverso dalla Sezione, viene trasmesso per il rimborso dopo il secondo esercizio.

c) *la parte autentificativa* è costituita dalla sottoscrizione degli uffici emittenti, corredata di timbro ufficiale e data di emissione. Per i soggetti che sottoscrivono i titoli si applicano apposite norme che variano a secondo del tipo di titolo e dei controlli previsti. Per i mandati e ordini di accreditamento in genere è necessaria la firma del titolare dell'ufficio amministrativo che lo ha emesso e del Capo della ragioneria centrale. Per i titoli emessi da uffici periferici (ordinativi e buoni su O/A, ordinativi di contabilità speciale, ecc.) occorre la firma del funzionario e, salvo alcuni casi, dell'addetto al riscontro contabile.

2. Gli adempimenti della Sezione connessi con il pagamento

2.1 Il ricevimento dei titoli di spesa

I titoli possono pervenire alle Sezioni dalle amministrazioni emittenti in piego postale raccomandato o assicurato, ovvero per «bolgetta».

Quest'ultimo sistema, consentito di regola agli uffici insediati nel capoluogo di provincia, consiste nell'utilizzo di una borsa chiusa con un lucchetto la cui serratura può essere aperta con due chiavi delle quali una è in possesso dell'ufficio emittente e l'altra della filiale della Banca. I nominativi di coloro che possono consegnare la bolgetta sono comunicati preventivamente alla filiale e tale circostanza, con la cautela di cui è già detto, è orientata a conferire un elevato livello di sicurezza contro la possibile manomissione dei pieghi contenuti nella bolgetta stessa.

I pieghi contenenti i titoli di spesa da pagare sono ricevuti dal titolare dell'ufficio di segreteria o da un suo incaricato, annotati per quantità su un registro e consegnati al titolare dell'unità di riscontro. In sostanza, la normativa che disciplina la spedizione e il ricevimento dei titoli di spesa ha lo scopo di garantire al tesoriere che i titoli che gli pervengono sono quelli, e solo quelli, emessi.

I titoli devono essere accompagnati da elenchi in doppia copia, una delle quali viene restituita firmata per ricevuta dal titolare dell'unità di riscontro e l'altra è trattenuta in una raccolta presso l'unità medesima; per i titoli che pervengono dalla Direzione generale del Tesoro la firma per ricevuta è di competenza del Capo della Sezione o di un suo delegato.

Particolari modalità sono previste per i titoli cumulativi le cui partite sono contenute in supporti informatici e per i quali titoli e supporti sono in vigore, ai sensi della Convenzione di tesoreria, speciali accordi tra Tesoro e Banca d'Italia.

Per i pagamenti urgenti eseguiti in attesa che pervengano materialmente i titoli di spesa sono utilizzati speciali messaggi con i quali l'Amministrazione Centrale della Banca, su disposizione del Ministero del tesoro, autorizza le Sezioni di tesoreria.

2.2 La prenotazione dei titoli di spesa

La prenotazione dei titoli di spesa rappresenta il momento fondamentale dell'attività delle Sezioni di tesoreria connessa con le operazioni di pagamen-

to. È in questo momento, infatti, che avviene l'acquisizione dei dati che saranno utilizzati nelle successive fasi di ammissione a pagamento, smistamento dei pagamenti, esito, contabilizzazione mensile e di fine esercizio; prima della riforma procedurale del '95 gli obiettivi della prenotazione (obbligatoria soltanto per alcuni titoli di spesa) erano, secondo i diversi tipi, quelli di verifica della disponibilità di fondi e di riscontro dell'acquisizione dei dati di emissione per la predisposizione degli elaborati contabili.

Con le nuove procedure, nella fase di prenotazione vengono acquisiti negli archivi informatici tutti i dati necessari per l'attuazione delle fasi successive, compresi quelli dei beneficiari ai quali dovranno affluire gli importi; viene anche rilevata l'eventuale data di esigibilità del titolo al fine di «impedire» il pagamento prima della scadenza.

La prenotazione può essere analitica o sintetica:

a) *la prenotazione analitica* consiste nella segnalazione da parte delle Sezioni dei dati specifici di ciascun tipo di titolo di spesa. Il “sistema informativo” attribuisce al titolo un numero identificativo univoco che viene stampato sul titolo stesso.

La prenotazione analitica viene effettuata con modalità diverse secondo che si riferisca a mandati e ordini di accreditamento emessi da uffici collegati con il SIRGS (1) ovvero a mandati e ordini di accreditamento emessi da amministrazioni non collegate con il predetto sistema.

Per i titoli del SIRGS le Sezioni desumono i dati dalla parte dispositiva dei titoli di spesa. Il sistema informativo della Banca d'Italia effettua il riscontro automatico con i dati segnalati dal SIRGS e attribuisce al titolo un “numero identificativo” che viene stampato sullo stesso da una apparecchiatura polifunzionale (2). Nell'archivio del sistema informativo B.I. l'operazione viene scartata ove i dati segnalati dalla Sezione non corrispondano a quelli ivi esistenti. In caso positivo l'operazione viene acquisita con l'attribuzione del numero identificativo e il titolo può avere il successivo corso.

Per i titoli di spesa emessi da uffici non aderenti al SIRGS, la Sezione esegue la segnalazione dei dati (rilevati direttamente dai titoli) al “sistema BI” che li acquisisce attribuendo il numero identificativo senza eseguire riscontri con altre evidenze, e produce presso la Sezione liste cartacee contenenti i dati rilevati.

(1) Titoli emessi dai Ministeri, dalle Amministrazioni dei Monopoli e Fondo Culto riferibili al bilancio dello Stato

(2) Si tratta di una “annullatrice” che ha, tra gli altri, anche la funzione di timbrare i titoli pagati.

b) *La prenotazione sintetica* riguarda i titoli (1) i cui dati informatici, pure trasmessi dalle Amministrazioni emittenti al centro elettronico della Banca, vengono acquisiti tra i titoli prenotati con una segnalazione sintetica da parte delle Sezioni. Tali titoli recano già, poiché vi è stato apposto direttamente dalle Amministrazioni nella fase di emissione, un numero (sintetico) identificativo e pertanto necessitano di riscontri meno penetranti rispetto a quelli previsti per le prenotazioni analitiche.

Dopo che il titolare dell'unità di riscontro ha eseguito il controllo dei dati dei titoli riportati sulle liste prodotte dal "sistema informativo B.I." con quelli desunti direttamente dai titoli, la prenotazione si considera perfezionata.

Tutti i titoli, compresi quelli che per qualunque ragione dovranno essere restituiti agli uffici emittenti, devono essere prenotati.

2.3 *L'accertamento della regolarità del titolo di spesa da pagare*

L'accertamento della regolarità formale del titolo da parte dell'unità di riscontro costituisce il presupposto per il completamento dell'*iter* che porta all'ammissione al pagamento del titolo stesso. Il riconoscimento di irregolarità ne comporta la restituzione all'ufficio emittente affinché sia emesso *ex-novo* ovvero venga regolarizzato con le dovute modalità.

L'accertamento della regolarità si articola nell'esame delle tre parti di cui si compone il titolo: la parte identificativa, la parte dispositiva e la parte autentificativa. Propedeutica a questa fase è la verifica volta ad accertare che il titolo sia predisposto su stampati autorizzati dal Ministero del tesoro e sia compilato con inchiostro indelebile.

Nell'esame della parte identificativa (ufficio emittente, numerazione, esercizio, causale) va posta attenzione alla causale poiché dalla stessa possono discendere particolari adempimenti (es. possibilità di utilizzo della delega, eventuali compensazioni amministrative, date di pagamento, ecc.) e ciò pur avendo presente che la giurisprudenza e la dottrina non hanno ancora assunto un orientamento univoco in ordine alle responsabilità emergenti in proposito.

Nell'esame della parte dispositiva, una volta accertato che l'importo sia scritto in cifre e lettere - quest'ultimo tra due fori o due asterischi - la massima

(1) I titoli sono i seguenti:

- ordini di spesa fissa meccanizzati;
- ordinativi di contabilità speciale "scolastica";
- ordinativi su O/A emessi dai Centri di servizio delle II.DD.;
- ordinativi di contabilità speciale.

cura va dedicata all'intestazione del titolo e al relativo dispositivo di quietanza. La normativa di riferimento è analitica ed è contenuta nella Legge di Contabilità generale dello Stato e nelle Istruzioni generali sui servizi del Tesoro che prevedono specifiche formalità con riferimento a particolari fattispecie (es. società per azioni, cooperative, persone fisiche, minori emancipati, fallimenti, enti militari, enti pubblici, ecc).

Il principio fondamentale che deve essere rispettato è quello della individuazione del beneficiario (di regola il soggetto creditore ovvero chi gli è succeduto per causa di morte, per legge o per atto) nella persona che deve ricevere la somma e che, pertanto, è tenuta a rilasciare quietanza sul titolo (1). Qualora già all'atto dell'emissione sia prevista l'estinzione del titolo con una modalità diversa da quella di sportello (es. emissione di vaglia cambiario), tale circostanza deve essere riportata sul titolo stesso (2).

Per quanto riguarda la parte autenticativa del titolo è necessario distinguere i titoli emessi da amministrazioni centrali da quelli emessi da uffici periferici. Nel primo caso infatti la Sezione non è tenuta a verificare la regolarità delle firme apposte sul titolo ma deve accertare che vi siano tutte quelle che attestano i controlli effettuati in rapporto alla specie del titolo di spesa (3).

Per i titoli emessi da uffici locali va verificata l'autenticità delle firme sulla base degli *specimen* di firma, che devono essere trasmessi preventivamente, del Capo dell'ufficio e, se previsto, dell'addetto al riscontro contabile. Norme specifiche regolano i casi di assenza o impedimento, e una procedura facilitativa è prevista per la traenza degli ordinativi e buoni su O/A e degli ordinativi di contabilità speciale della Prefettura, del Provveditorato agli Studi e degli enti del settore pubblico. I controlli di cui sopra sono attribuiti al titolare dell'unità di riscontro; la loro effettuazione è attestata dall'apposizione della firma, ove prevista, di un timbro ufficiale e dalla data in cui i controlli medesimi sono stati eseguiti.

Per facilitare la verifica della regolarità delle firme di traenza, una procedura informatica consente di richiamare "a video" sui P.C., gli *specimen* delle firme dei funzionari che emettono i titoli; l'inserimento negli archivi informatici, attraverso l'utilizzo di uno «scanner» sulla documentazione cartacea, av-

(1) Per una persona fisica creditrice che deve incassare la formula è: «Rossi Giovanni nato a il con quietanza del medesimo».

(2) Per l'estinzione in vaglia cambiario si adotta la seguente dicitura: «Rossi Giovanni nato a il da estinguere mediante emissione di vaglia cambiario N.T. intestato allo stesso».

(3) Per un ordinativo diretto sono necessarie le firme del titolare dell'ufficio che emette il titolo, del Capo della ragioneria centrale, del dirigente della Direzione generale del Tesoro; per un titolo emesso dalla Cassa DD.PP. è necessaria soltanto la firma del dirigente della Cassa e del capo dell'ufficio ragioneria.

viene naturalmente dopo l'accertamento della regolarità da parte dell'unità di riscontro e il successivo "visto" della Direzione della Sezione.

2.4 *La verifica sui creditori e lo smistamento dei titoli*

Eseguite le prenotazioni e dopo l'accertamento della regolarità formale dei titoli, l'unità di riscontro è tenuta a verificare che i nominativi dei creditori non siano compresi nella rubrica sulla quale vanno annotati gli atti impeditivi al pagamento; in caso positivo vanno trattenuti per gli adempimenti previsti dalla normativa in materia.

Per i titoli emessi a favore degli enti soggetti a tutela e vigilanza governativa (1) è necessario esaminare anche se il titolo stesso debba essere sottoposto alla compensazione amministrativa per i crediti vantati dallo Stato. Nell'affermativa i titoli possono avere corso soltanto dopo che la Direzione provinciale del Tesoro avrà stabilito l'importo che deve essere recuperato e quello che può essere riconosciuto all'ente.

Dopo tali accertamenti l'unità di riscontro, sulla base di elenchi prodotti dal "sistema" in relazione alla segnalazione della cassa pagatrice eseguita nel contesto della prenotazione, provvede a smistare i titoli per il pagamento. In particolare:

- a) "passa" all'unità di cassa i titoli pagabili presso la Sezione, con firma di ricevuta del Cassiere su una lista dei titoli all'atto del ritiro degli stessi;
- b) trasmette alle filiali dell'Ente Poste, entro determinati limiti d'importo secondo l'importanza dell'ufficio, i titoli pagabili presso gli uffici postali della provincia;
- c) inoltra agli uffici pagatori (es. ufficio del registro, uffici doganali) i titoli pagabili presso di essi;
- d) invia alle altre Sezioni di tesoreria i titoli emessi da autorità locali ma pagabili negli altri capoluoghi di provincia e negli uffici postali delle altre provincie; tali titoli, una volta pagati, saranno restituiti per il rimborso alla stessa Sezione mittente;
- e) trattiene presso di sé i titoli da estinguere con vaglia cambiario, quelli da riconoscere al beneficiario per il tramite delle banche, i titoli da commutare in un documento di entrata (cioè emessi a favore dello Stato o di enti del Settore Pubblico) nonché quelli da accreditare in c/c postale.

(1) Enti di cui al Regolamento 12.2.1911, n. 297, art. 173, tra i quali rientrano le Provincie, i Comuni, le Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza e i Consorzi di bonifica.

2.5 Il pagamento in contante dei titoli

Il pagamento in contante dei titoli di spesa presso l'unità di cassa della Sezione si realizza - previo accertamento dell'identità del beneficiario il quale deve rilasciare quietanza sul titolo - mediante la consegna di biglietti di banca e monete.

Il Cassiere è tenuto a esaminare i titoli e, ove ritenga il titolo difforme dalla normativa, a restituire il titolo all'unità di riscontro affinché venga respinto all'Amministrazione emittente.

Momento cruciale del pagamento dei titoli è l'identificazione del beneficiario che deve essere «conosciuto personalmente dal cassiere pagatore». Naturalmente non essendo ipotizzabile che tutti i beneficiari siano noti ai cassieri della Banca, la normativa prevede particolari procedure da attivare allorché non ci si trovi nella ipotesi suddetta (1).

Per importi fino a 10 milioni di lire, il cassiere può procedere al pagamento essendo esonerato dalla responsabilità se identifica il creditore sulla base di un valido documento di riconoscimento (carta d'identità, passaporto, ecc.), i cui estremi il cassiere stesso deve annotare sul titolo (2). Per il pagamento di titoli riguardanti pensioni ed altri assegni fissi, la tessera rilasciata dall'Amministrazione di appartenenza è valida senza limiti d'importo.

Qualora l'importo del titolo ecceda il limite suddetto (10 milioni) e il beneficiario non sia conosciuto dal cassiere, il beneficiario può far intervenire un notaio il quale autentica la firma per quietanza rilasciata sul titolo dal creditore. La firma di quietanza, da apporre con inchiostro indelebile, deve essere leggibile; in caso contrario il beneficiario deve, tra parentesi e in chiaro, ripetere l'indicazione del cognome e del nome.

Le rilevazioni contabili connesse con il pagamento sono demandate all'unità di riscontro e all'unità di cassa, per poter procedere in contraddittorio al cosiddetto «bilancio giornaliero delle operazioni». I titoli pagati vanno «perforati» ed annullati con la dicitura «pagato», sono quindi passati all'unità di riscontro, previa annotazione per quantità su un elenco in doppia copia prodotto automaticamente, sul quale il titolare del riscontro firma per ricevuta.

(1) Per i titoli di spesa riscuotibili dai «delegati alla riscossione» è prevista una particolare procedura che consente al cassiere di verificare che la firma di quietanza apposta sul titolo corrisponde allo *specimen*, debitamente autenticato, in possesso della Sezione.

(2) In tali casi la trascrizione sul titolo di spesa degli estremi del documento, prevista dalle disposizioni di servizio della Banca d'Italia, ha la finalità di sollevare la Banca da ogni eventuale responsabilità, poiché tale annotazione dimostra che il pagamento è stato effettuato sulla base della normativa in materia. Il Cassiere inoltre deve verificare la sostanziale identità della firma rilasciata sui titoli con quella apposta sul documento.

Il titolare dell'unità di riscontro, o un suo delegato, conferma la ricezione dei titoli, verifica la regolare estinzione e procede per la chiusura delle operazioni che determina l'inserimento dei pagamenti nelle scritture della Sezione e il riferimento al conto «disponibilità per conto del Tesoro» detenuto presso l'Amministrazione Centrale.

Particolari disposizioni regolano gli adempimenti previsti dalle norme cosiddette «antiriciclaggio»; queste, che per i titoli di spesa di importo superiore a 10 milioni, prevedono il solo obbligo di identificazione, che si concretizza con l'annotazione sul titolo di un valido documento di riconoscimento.

3. I titoli «collettivi»

Una particolare modalità di contabilizzazione è stabilita per i titoli di spesa collettivi, per quei titoli cioè che sono emessi a favore di diversi beneficiari, con l'indicazione delle somme da riconoscere a ciascuno di essi (1).

I beneficiari rilasciano quietanza per l'importo a ciascuno spettante. Può accadere che non tutti i creditori riscuotano nella stessa giornata ed essendo il titolo ancora da pagare per le quote non riscosse, lo stesso deve rimanere presso l'unità di cassa in attesa che gli altri beneficiari possano esigere i rispettivi importi. Le singole quote pagate sono evidenziate dal "sistema informativo" su un apposito modulo (4 T.) intestato a ciascun titolo. L'unità di riscontro verifica la regolarità dei pagamenti presso i locali di cassa, poiché il titolo stesso è ancora in parte da pagare. La somma delle singole quote pagate sui titoli collettivi costituisce il totale dei pagamenti per «collettivi propriamente detti» del giorno ed è scritturato al conto sospeso «collettivi».

Con la riforma del '95 le procedure di contabilizzazione dei titoli collettivi sono state radicalmente innovate sia negli aspetti riguardanti le singole quote sia nella gestione del conto al quale sono riferite.

Nell'ambito del conto «collettivi» (cfr. successivo punto) il sottoconto «collettivi propriamente detti» registra le quote pagate fino al momento in cui il titolo nel suo complesso (2) deve essere posto in esito e quindi trasferito all'unità di riscontro per essere inserito tra i titoli pagati o tra i titoli scritturati ad uno degli altri sottoconti del conto sospeso gestiti dall'unità di riscontro stessa.

Mediante la prenotazione (3) eseguita dall'unità di riscontro sia dei titoli sia delle singole quote viene creato un archivio informatico che costituisce la base per la rilevazione delle successive operazioni di pagamento che sono di competenza dell'unità di cassa.

(1) Sono da considerare «collettivi» in senso improprio anche i titoli a favore di più beneficiari e resi estinguibili con quietanza di un delegato.

(2) Prima dell'emanazione della legge 28.2.86, n.41, i titoli collettivi, di cui qualche quota non fosse stata pagata, erano trattenuti in cassa per non più di un trimestre solare per gli ordinativi su O/A e fino all'ultimo giorno del trimestre di emissione per gli ordinativi di contabilità speciale «Scolastica»; scaduto tale periodo, il titolo veniva passato all'ufficio controllo che lo scritturava tra i pagamenti per l'importo effettivamente pagato eseguendo la cosiddetta «riduzione» che consiste nell'allegare al titolo una dichiarazione attestante l'importo effettivamente pagato. Con l'introduzione della citata legge - che in sostanza ha snellito gli adempimenti delle Sezioni - non si fa più luogo a tali particolari modalità di custodia e contabilizzazione poiché la «riduzione» alla somma effettivamente pagata è eseguita soltanto al 31 dicembre dell'esercizio successivo a quello di emissione.

(3) Per i titoli della specie prenotati con procedura automatica sono previsti adempimenti semplificati.

Ad inizio di giornata il titolare dell'unità di cassa consegna ai singoli sportellisti i titoli loro assegnati ed effettua apposite segnalazioni al "sistema" che consentono di ottenere, tenuto conto delle quote man mano segnalate come pagate, una situazione aggiornata delle quote rimaste in carico a ciascun cassiere.

Dopo il pagamento dell'ultima quota il "sistema informativo" propone automaticamente l'operazione di esito dei titoli, lo "scarico" del conto «collettivi cassa» e la produzione di un modulo con l'indicazione delle quote pagate, del beneficiario e dell'addetto che ha eseguito il pagamento.

4. Il conto sospeso «collettivi»

Il conto sospeso (comunemente chiamato «conto collettivi» in relazione ai titoli di spesa collettivi che in origine rappresentavano gran parte delle partite che vi sono scritturate) è un conto *omnibus* nel quale vanno contabilizzate tutte le partite (cfr. art. 566 delle I.G.S.T.) che, pur essendo state regolarmente pagate, non hanno tutti i requisiti per essere definitivamente annoverate tra gli «esiti» della Tesoreria provinciale.

Esso è l'unico sospeso nel sistema contabile di tesoreria ed è articolato in sottoconti riguardanti: i titoli collettivi propriamente detti, i titoli in attesa di nuova imputazione, i pagamenti urgenti ed i pagamenti eseguiti da una Sezione per conto di altre. È pure previsto un sottoconto «partite varie» nel quale vengono appostati taluni cespiti di modesto rilievo (1).

L'unità di cassa gestisce e custodisce le partite relative al sottoconto «collettivi propriamente detti» nel quale sono contabilizzate le quote dei titoli di spesa collettivi (cfr. precedente punto 8). Gli altri sottoconti sono di pertinenza dell'unità di riscontro:

a) sottoconto «titoli in attesa di nuova imputazione».

Riguarda sia i titoli di spesa che pur essendo stati regolarmente pagati nel periodo di validità, non sono stati contabilizzati «in esito definitivo» nel relativo esercizio perché gli uffici pagatori diversi dalla Sezione hanno chiesto il rimborso nell'esercizio successivo al pagamento (si tratta quindi di titoli pagati in tempo utile) sia i titoli che sono stati pagati nell'esercizio successivo a quello di emissione. In tutti e due i casi i titoli, per essere inseriti nelle scritture definitive di pagamento di tesoreria, necessitano della «imputazione» all'esercizio di scrittura che viene attribuita ai titoli dalle amministrazioni emittenti e da queste comunicata alla Sezione (cfr. chiusura dell'esercizio);

b) sottoconto «pagamenti urgenti e buoni di subanticipazione».

Si riferisce sia alle somme pagate dalle Sezioni di tesoreria sulla base di una autorizzazione del Ministero del tesoro nelle more che i titoli di spesa, in caso di emissione, siano materialmente pervenuti alle Sezioni, sia ai titoli secondari (ordinativi su ordini di accreditamento o di contabilità speciale) per i quali non sono pervenuti alle Sezioni i rispettivi titoli primari (ordini di accreditamento o altri titoli che alimentano le contabilità spe-

(1) Es. provvigioni per il collocamento di prestiti, spese postali sostenute per invio di titoli pubblici ecc.

ciali). Il passaggio nelle scritture d'esito definitivo avviene quando le Tesorerie dispongono dei titoli primari. I buoni di subanticipazione (cfr. tavola 5) vengono contabilizzati in analogia agli ordinativi su ordini di accreditamento;

c) sottoconto «pagamenti per conto altre Sezioni».

Contabilizza i titoli di spesa pagati da una Sezione diversa da quella che deve scritturarli in esito definitivo (ad esempio, se deve eseguire un pagamento in altra provincia, la Sezione insediata nella provincia in cui ha sede l'Ufficio emittente il titolo - Sezione assegnataria - prenota il titolo e lo trasmette alla Tesoreria nella cui provincia deve essere eseguito il pagamento - Sezione di conformità). Dopo il pagamento, quest'ultima scriverà il titolo nel sottoconto di cui si tratta e mensilmente, alle scadenze previste (in genere, il 23 e il 28) restituisce il titolo pagato ed esegue le segnalazioni che determinano la diminuzione del sottoconto dell'importo dei titoli spediti, importo che viene rimborsato dalla Sezione assegnataria.

Dopo il pagamento, i titoli sono raccolti in appositi raccoglitori nei quali è conservata anche una copia della lista prodotta dal sistema "informativo" che reca l'analisi delle operazioni. Per ciascun sottoconto è disponibile una situazione sintetica che unitamente ad altri elaborati consente i controlli giornalieri e periodici. Il Capo della filiale, direttamente o per delega, accerta trimestralmente la consistenza, anche per i sottoconti gestiti dall'unità di riscontro.

5. Titoli da estinguere con modalità agevolative

5.1 *La normativa generale*

Come già accennato, i titoli di spesa possono essere estinti, oltre che con il riconoscimento del “contante” al beneficiario, mediante le cosiddette “modalità agevolative” che ne rendono possibile l’incasso senza l’intervento diretto del creditore presso l’Ufficio pagatore.

Tali facilitazioni sono previste dal D.P.R. n. 21 del 10 febbraio 1984 che, nell’abrogare le precedenti regolamentazioni, ha razionalizzato le procedure prevedendo che i titoli di spesa, sia pure con talune eccezioni, possono essere pagati con:

- a) accreditamento, per conto del creditore, a favore di una determinata banca;
- b) accreditamento in un c/c bancario intestato al creditore;
- c) emissione di vaglia cambiario della Banca d’Italia “non trasferibile” intestato al creditore;
- d) emissione di vaglia postale o telegrafico;
- e) accreditamento al c/c postale.

La richiesta di una delle modalità facilitative deve essere avanzata per iscritto direttamente all’Ufficio statale che emette i titoli, prima che questi siano inviati alla Sezione per il pagamento (in tal caso l’Ufficio riporta sul titolo la particolare modalità di estinzione); per i titoli giacenti presso le Sezioni o presso la Posta la richiesta delle modalità agevolative che interessano rispettivamente i due Uffici possono essere ad essi indirizzate.

Da un punto di vista contabile la Sezione estingue il titolo di spesa e riconosce l’importo alla coesistente filiale della Banca che registra un introito per l’emissione del vaglia. Una volta emesso, il vaglia è assoggettato alle modalità di circolazione previste dalla clausola di “non trasferibilità”.

Per i titoli da accreditare in c/c postale, la Sezione, dopo aver estinto i titoli, riconosce gli importi alla filiale dell’Ente Poste che provvede per l’accredito nei conti correnti postali dando avviso di avvenuta esecuzione ai titolari.

I titoli da estinguere in vaglia postale sono dalla Sezione inviati alle filiali dell’Ente Poste che, dopo aver provveduto alla emissione del titolo postale, restituisce il titolo alla Sezione stessa e questa ne riconosce l’importo alla Posta.

Con l’avvio, dal 1° gennaio 1999, della procedura per il “mandato informatico” (previsto dal DPR n. 367/94) i titoli di spesa d’importo superiore agli

otto milioni, dovranno essere emessi con la clausola di estinzione in c/c bancario o postale ovvero con altri mezzi di pagamento nei circuiti bancario e postale.

Tali pagamenti quindi non saranno più considerate modalità agevolative alternative al contante ma piuttosto un ordinario sistema di estinzione nell'ambito del quale il creditore ha la possibilità di scegliere quello che ritiene più facilitativo.

Per l'estinzione del titolo di spesa mediante riconoscimento di somme ad una banca (precedenti punti a e b), in aderenza al principio del regolamento lordo dei movimenti nei conti di gestione, la Sezione esegue il versamento diretto in un conto intestato alla banca.

Nel primo caso (accredito diretto nel conto della banca), la Sezione versa alla coesistente filiale l'importo, per l'accredito a favore della banca interessata. Nel secondo caso (utilizzo della Stanza di compensazione), la Sezione si riconosce debitrice nei confronti della banca per l'importo del titolo di spesa. Per la peculiarità delle operazioni, i documenti connessi sono sottoposti alla firma del Capo della Sezione o del suo delegato

La somma non riscossa dal creditore presso la banca, deve essere versata da quest'ultima alla Sezione, la quale costituisce un deposito provvisorio o emette ordine di trasferimento fondi; tali documenti sono trasmessi agli Uffici emittenti i titoli di spesa affinché possano essere utilizzati successivamente per eseguire il pagamento o per il riafflusso al bilancio dello Stato.

L'estinzione del titolo in vaglia cambiario o mediante l'accredito in c/c bancario richiesto contestualmente alla riscossione del titolo e quindi con quietanza rilasciata sul titolo di spesa, non può essere ricompreso tra le modalità agevolative di estinzione poiché si configura come un utilizzo delle somme riscosse dopo aver quietanzato il titolo di spesa. Sul titolo non viene quindi apposta la dichiarazione del Capo della Sezione.

5.2 *La procedura presso le Sezioni*

La procedura operativa con la quale viene attuata l'estinzione del titolo di spesa, che già contiene la clausola di commutazione in vaglia cambiario, prevede l'utilizzo dei fogli in bianco per vaglia di cui dispone l'unità di riscontro: quest'ultimo ufficio richiama i dati della prenotazione eseguita e provvede alla stampa sia del titolo di credito sia dei documenti contabili e amministrativi necessari per le comunicazioni relative al pagamento.

Una volta eseguita questa operazione, che deve essere verificata dal titolare dell'unità di riscontro, il titolo e il vaglia sono passati al Direttore della

filiale che firma il vaglia e sottoscrive sul titolo di spesa la dichiarazione attestante che a fronte dell'importo è stato emesso il titolo di credito; contestualmente firma la nota di accompagnamento del vaglia, nella quale sono anche specificati gli estremi del titolo di spesa. Il vaglia con la lettera di accompagnamento è spedito, di regola, con tassa a carico del destinatario, in piego assicurato, o a richiesta del beneficiario con diversa modalità.

Un iter analogo - ad eccezione naturalmente dell'emissione del vaglia - è attuato per i titoli da estinguere in c/c bancario per i quali, in aggiunta, è prevista una comunicazione per la banca presso la quale esiste il conto del creditore destinatario dei fondi.

5.3 L'estinzione accentrata presso la Sezione di Roma Tuscolano

Per snellire gli adempimenti delle Sezioni, particolari procedure consentono l'estinzione di titoli di spesa relativi a numerose partite. Esse riguardano il rimborso dei crediti d'imposta con vaglia cambiari e l'accreditamento in c/c bancario delle pensioni e degli stipendi spettanti al personale statale amministrato con ruoli di spesa fissa. Indipendentemente dalla località in cui risiede il creditore, esse sono svolte su base nazionale dalla Sezione di tesoreria di Roma Tuscolano, la quale si avvale anche delle attrezzature del Servizio elaborazioni e sistemi informativi.

La procedura "rimborsi" è finalizzata a eseguire i rimborsi in vaglia cambiario - disposti dal Ministero delle Finanze - dei crediti accertati in base alle dichiarazioni dei redditi per le persone fisiche. Il sistema prevede che il Ministero delle Finanze emetta un mandato cumulativo per un "pacchetto" di partite, i cui dati sono contenuti in un supporto informatico - considerato parte integrante del titolo di spesa - dal quale vengono generati, automaticamente, i corrispondenti vaglia cambiari. Questi ultimi, che sono accompagnati da una nota, sono imbustati automaticamente e recapitati, attraverso il sistema postale, agli indirizzi dei contribuenti. L'accreditamento in c/c bancario dei rimborsi avviene con analoghe modalità, tranne ovviamente quelle necessarie alla emissione dei vaglia.

La seconda procedura riguarda gli ordini di pagamento delle spese fisse per stipendi e pensioni emessi dai centri di calcolo del Tesoro. Tali uffici inoltrano, sempre alla filiale di Roma Tuscolano, un supporto informatico - contenente le coordinate bancarie necessarie a individuare i conti correnti bancari dei singoli creditori - dal quale viene tratto un "nastro" che, per il tramite della S.S.B., consente il trasferimento automatico dei dati relativi ai singoli accreditamenti degli importi dalla Banca d'Italia alle banche interessate.

I rapporti contabili tra la Sezione di tesoreria e la filiale di Roma Tuscolano rispettano i principi generali: la Sezione, dopo aver estinto i titoli - e conse-

guentemente aver determinato l'addebitamento al conto disponibilità del Tesoro - provvede a riconoscere gli importi alla coesistente filiale della Banca per il successivo accredito ai conti di gestione delle banche (1).

In generale, le menzionate procedure consentono di alleggerire i compiti delle altre Sezioni realizzando, attraverso un appropriato utilizzo delle attrezzature esistenti al centro, una rilevante economia delle risorse impegnate.

In generale, l'accredito degli stipendi ai c/c bancari ha consentito di diminuire sensibilmente le operazioni di pagamento per cassa che si concentravano nell'ultima decade del mese determinando talvolta disagi ai creditori dello Stato. Con l'entrata in vigore dell'art. 14 del D.P.R. n. 367/94, l'estinzione dei titoli per stipendi con accredito in c/c bancario ha registrato un ulteriore incremento: la riscossione in contante viene infatti disposta solo se esplicitamente richiesta dal dipendente statale, essendo il pagamento disposto, di regola, con accredito in conto.

(1) Per l'accredito delle pensioni, le somme riconosciute alla Banca provengono dalla riscossione di assegno postale.

6. Gli atti impeditivi

Gli “atti impeditivi” sono provvedimenti che, notificati alle Sezioni di tesoreria nei modi previsti dalla legge, mirano a tutelare i diritti di terzi, svolgendo a tal fine effetto ostativo alla effettuazione di specifiche operazioni di Tesoreria, quali il pagamento dei titoli di spesa, la restituzione di valori costituiti in deposito provvisorio o definitivo, il rimborso dei B.O.T. o dei titoli di debito pubblico.

Gli atti di cui sopra sono disciplinati, sia sul piano formale sia su quello sostanziale, in primo luogo dalle norme di diritto comune (codice civile e codice di procedura civile). Una specifica disciplina, attinente la materia ora trattata, è contenuta nella normativa di contabilità di Stato (Legge e Regolamento di contabilità generale dello Stato, I.G.S.T., ecc.). In qualche caso (debito pubblico) la materia è regolata da leggi speciali (Testo Unico sul debito pubblico - DPR 14/2/63 n. 1343).

L'art. 69 della L.C.G.S. e l'art. 560 delle I.G.S.T. contengono una elencazione dei vari tipi di atti impeditivi che possono interessare la Sezione di tesoreria; essi possono così raggrupparsi:

- pignoramenti e sequestri, ai sensi degli artt. 543 e 670 e segg. C.P.C.;
- atti di opposizione;
- atti di cessione, delegazione, sequestro convenzionale o giudiziale, costituzione di pegno;
- fermi amministrativi.

Tra gli atti sopra elencati, quelli che più frequentemente vengono notificati alla Sezione di tesoreria sono i pignoramenti presso terzi, gli atti impeditivi su titoli di debito pubblico e sui B.O.T. e i fermi amministrativi. Una particolare procedura recentemente introdotta consente ai creditori che dispongono di un titolo esecutivo di ottenere il pagamento senza ricorrere alla notifica in tesoreria e alla conseguente ordinanza di assegnazione.

a) *Il pignoramento presso terzi*

Nei pignoramenti della specie, la Sezione è citata in qualità di “terzo”, cioè di soggetto che - come dice la stessa parola - è estraneo al procedimento (diretto contro un creditore dello Stato ovvero contro una Amministrazione pubblica) ma viene chiamata in giudizio in quanto detiene disponibilità finanziarie del debitore, sulle quali il creditore procedente intende soddisfare il proprio diritto. Pertanto la Sezione citata deve vincolare, ove possibile, le somme

pignorate e presentarsi all'udienza (direttamente o tramite la Avvocatura distrettuale dello Stato) per dichiarare, in qualità di "terzo", quali disponibilità detiene per conto del debitore. Ove l'ammontare di tali disponibilità lo consenta, il magistrato con apposito provvedimento (ordinanza di assegnazione) ordina alla Tesoreria di pagare al creditore l'importo oggetto del pignoramento più le spese. A questo punto la Tesoreria perde la qualità di "terzo" per divenire debitore diretto nei confronti del procedente, poiché ad essa è diretto l'ordine del magistrato di pagare, sia pure con disponibilità non proprie ma del soggetto esecutato.

La problematica concernente i pignoramenti presso terzi ha subito nel corso degli ultimi venti anni una notevole evoluzione.

In effetti anche se tali pignoramenti possono essere diretti sia contro Amministrazioni dello Stato sia contro creditori di quest'ultimo, fino all'inizio della accennata fase evolutiva i pignoramenti di Tesoreria riguardavano solo quest'ultima tipologia: essi erano cioè diretti solo contro creditori dello Stato e miravano, in concreto, a bloccare il pagamento di uno o più titoli di spesa emessi da un'Amministrazione statale a favore di persone fisiche o giuridiche.

Poiché la normativa di contabilità di Stato sopra citata (R.C.G.S. e I.G.S.T.) disciplina, tra i possibili pignoramenti di Tesoreria, solo il tipo ora accennato, cioè solo quello su titoli di spesa, la novità fu costituita, circa venti anni fa, dalla apparizione, prima in forma sporadica, poi via via crescente, di pignoramenti nei confronti di Amministrazioni dello Stato, per debiti di queste ultime nei confronti dei procedenti: ciò estese naturalmente l'oggetto dei pignoramenti, poiché cominciarono ad essere aggredite le disponibilità giacenti nelle contabilità speciali nonché quelle rappresentate da ordini di accreditamento.

Si rese quindi necessario disciplinare tali ipotesi di pignoramento e la Banca avviò contatti con il Ministero del tesoro e con l'Avvocatura generale dello Stato, che consentirono di concordare le istruzioni da impartire alle Tesorerie.

Un considerevole incremento di tali pignoramenti si ebbe a partire dalla fine degli anni '70, a seguito dell'istituzione della "tesoreria unica" in base alla quale numerosi enti ed organismi non statali (comuni, province, ASL) trasferirono i propri fondi liquidi dal sistema bancario alle Sezioni di tesoreria.

L'impatto, sul piano operativo, dei pignoramenti riguardanti Enti di "tesoreria unica" - impatto particolarmente gravoso per talune Sezioni - fu in seguito ridimensionato quando, a seguito dell'approvazione dell'art. 1 bis della legge n. 720/84 (approvato con legge 27/10/87 n. 440) fu stabilito che tali atti dovessero essere notificati ai Tesorieri degli Enti e non alle Sezioni.

Negli anni recenti diversi provvedimenti di legge hanno escluso la pignorabilità di specifiche disponibilità della Pubblica Amministrazione (quali quelle del “conto disponibilità del Tesoro”) ovvero hanno sottoposto la pignorabilità stessa a particolari formalità (come è accaduto nel 1994 per i fondi giacenti nelle contabilità speciali della Prefettura).

Di norma, tali provvedimenti hanno avuto, quale effetto secondario, un alleggerimento operativo per le Sezioni nello specifico settore.

b) *I fermi amministrativi*

Il «fermo amministrativo» è previsto dall’art. 69 della Legge di contabilità generale dello Stato, il quale dispone che un’Amministrazione dello Stato, qualora vanti dei crediti nei confronti di chi è a sua volta creditore di altra Amministrazione statale, può chiedere la sospensione di quest’ultimo pagamento, in attesa del provvedimento definitivo di acquisizione dei fondi.

In sostanza, l’Amministrazione creditrice richiede l’emissione di un provvedimento (appunto il fermo amministrativo) il quale viene notificato alle altre Amministrazioni dello Stato nonché alle Tesorerie. Lo scopo è quello di impedire il pagamento delle eventuali somme che fosse stato già disposto onde consentire all’amministrazione precedente di soddisfare il proprio credito.

Di norma, tali provvedimenti vengono emanati a cura del Ministero del tesoro e comunicati ai destinatari a mezzo della Direzione delle Entrate. In presenza di «fermo», la Sezione sospende il pagamento del titolo e restituisce lo stesso all’amministrazione emittente.

c) *Gli speciali titoli da emettere per evitare il pignoramento in tesoreria*

Dopo gli interventi legislativi riguardanti i conti di tesoreria unica sono state emanate nuove norme che tendono a regolare le procedure esecutive al fine di prevenire che i pignoramenti contro la Pubblica Amministrazione siano notificati presso le tesorerie provinciali. L’art. 14 del D.L. n. 669/96, convertito nella legge n. 30/97, e reso applicativo con le disposizioni contenute nel D.M. 2.4.97, prevede che:

- le Amministrazioni dello Stato devono completare entro sessanta giorni dalla notificazione del titolo esecutivo avente per oggetto una obbligazione pecuniaria le relative procedure di pagamento; prima di tale termine il creditore non ha diritto di procedere ad esecuzione forzata né di porre in essere atti impeditivi;
- nell’ambito delle Amministrazioni dello Stato, il dirigente responsabile della spesa, in assenza di disponibilità finanziarie nel pertinente capitolo,

deve disporre il pagamento mediante emissione di uno “speciale ordine di pagamento” da scritturare al conto sospeso “collettivi”.

Le modalità di emissione dello “speciale ordine di pagamento” sono state disciplinate dal D.M. 2 aprile 1997. Tale decreto all’art. 4 ha razionalizzato gli adempimenti di tesoreria stabilendo, tra l’altro, che le Sezioni sono obbligate ad effettuare gli accantonamenti solo per gli atti dai quali si può desumere che il titolo esecutivo è stato notificato all’Amministrazione statale esecutata e questa non ha provveduto, come sopra detto, nel termine di sessanta giorni dalla notifica. Quando l’atto di pignoramento o sequestro risulti notificato in violazione delle predette disposizioni le Sezioni, rilevando il vizio da cui l’atto è affetto, non appongono il vincolo sulle somme pignorate.

7. Tipologia del titolo di spesa

1) *Ordinativo diretto*

È il titolo di spesa, comunemente chiamato anche mandato di pagamento, mediante il quale un'Amministrazione centrale dello Stato (Presidenza del Consiglio, Ministero, Azienda Autonoma o Ente equiparato) ordina il pagamento a favore di un creditore presso una Sezione. Gli ordinativi diretti emessi dalle Amministrazioni Centrali presso le quali operano le Ragionerie centrali (organismi della Ragioneria generale dello Stato) sono gestiti, per gli aspetti informatici, dal SIRGS: i dati informatici sono rilevati dalla fascia meccanografica.

Poiché dopo l'introduzione del decreto legislativo n. 29/93 gli ordinativi diretti non sono più assoggettati al controllo preventivo della Corte dei conti, essi sono inviati dalle Ragionerie centrali alla Direzione generale del Tesoro che li spedisce alla Sezione di tesoreria assegnataria. Taluni mandati (in particolare, quelli per alcuni emolumenti), sono spediti direttamente dalle Ragionerie centrali alla Sezione; quelli emessi da Enti (ad es. la Cassa depositi e prestiti) che si avvalgono del SIRGS, sono inviati dall'Ente stesso alla Sezione.

Un particolare tipo di ordinativo diretto è quello cumulativo di partite il cui dettaglio è contenuto in un supporto informatico: tale ordinativo (ad es. quello per i rimborsi IRPEF) è estinto dalla Sezione di Roma Tuscolano che si avvale per la gestione del supporto informatico delle strutture del Servizio elaborazioni e sistemi informativi.

La Sezione, nell'eseguire la prenotazione degli ordinativi diretti emessi nel SIRGS, deve esaminare la congruenza tra i dati che rileva dalla parte dispositiva del titolo (che si distingue dalla fascia meccanografica) e quelli che vengono trasmessi dal SIRGS tramite il Sistema informatico della Banca d'Italia.

Gli ordinativi diretti pagati in ciascun mese, sono inviati con elenchi riepilogativi alla Corte dei conti per un controllo di legittimità dell'iter.

L'ordinativo diretto è valido per il pagamento anche nell'esercizio successivo a quello di emissione, fatta eccezione per alcuni casi in cui è pagabile in un solo esercizio,

2) *Ordine di accreditamento (O/A)*

È un titolo di spesa «improprio» utilizzato per mettere a disposizione dei funzionari periferici, chiamati «funzionari delegati», somme sulle quali gli stessi dispongono pagamenti a favore dei creditori (per tale ragione esso è det-

to anche “apertura di credito”). È emesso dalle Amministrazioni Centrali dello Stato con le stesse modalità dell’ordinativo diretto ed è assoggettato dalla Sezione alla prenotazione prima dell’utilizzo.

Un particolare tipo di O/A è quello il cui ammontare viene versato su una contabilità speciale; tale titolo è detto commutabile in quietanza di contabilità speciale poiché a fronte della sua estinzione la Sezione emette una quietanza che attesta appunto il versamento a una determinata contabilità speciale.

Anche per gli ordini di accreditamento che sono emessi con il concorso del SIRGS e che hanno quindi una fascia meccanografica, le Sezioni devono eseguire un esame di congruenza tra i dati rilevati in sede di prenotazione e quelli trasmessi dal Sistema informativo della Banca d’Italia.

La prenotazione presso la Sezione di tesoreria non determina alcuna movimentazione di somme; l’addebitamento al conto disponibilità con il contestuale utilizzo del capitolo di bilancio avviene soltanto nel momento in cui sono pagati i titoli (ordinativi o buoni) emessi dai funzionari delegati.

Tutto l’importo dell’O/A può essere prelevato con ordinativi intestati a creditori; solo se sull’O/A è prevista la possibilità di prelevamento in contanti, il funzionario delegato può emettere un «buono» in proprio favore per poter disporre delle somme per pagamenti che egli effettuerà direttamente.

La Sezione invia alla Corte dei conti (o alla azienda autonoma) gli O/A interamente utilizzati o quelli che alla chiusura dell’esercizio di emissione devono essere chiusi mediante la cosiddetta “riduzione dell’importo a quello effettivamente pagato”. Qualora sia previsto, nello stesso O/A, l’utilizzo nell’esercizio successivo (l’O/A si dice in questo caso “trasportabile”) il funzionario delegato può chiedere il trasporto della somma residua e disporre su di essa l’emissione di ordinativi e buoni.

3) *Ordinativo su ordine di accreditamento*

È il titolo di spesa mediante il quale il «funzionario delegato», utilizzando le somme poste a sua disposizione da una Amministrazione centrale dello Stato, esegue il pagamento a favore del creditore. In sede di prenotazione il sistema verifica che gli ordinativi emessi dal funzionario delegato non superino l’importo dell’O/A su cui sono stati tratti.

Nella fase di ammissione a pagamento la Sezione, oltre ad eseguire l’esame della regolarità formale, verifica la validità delle firme di trattenza del funzionario delegato e, ove previsto, dell’addetto al riscontro contabile, mediante il confronto delle firme con gli *specimen* che il funzionario delegato è tenuto a segnalare. L’ordinativo su O/A può essere valido solo per l’esercizio di emis-

sione o anche per il successivo, secondo la validità dell'ordine di accreditamento su cui è tratto.

Se è pagato nell'esercizio successivo a quello di emissione, deve avere l'imputazione dell'O/A trasportato al nuovo esercizio; quindi se viene pagato prima dell'attribuzione della nuova imputazione deve essere scritturato tra i pagamenti del conto sospeso «collettivi» (sottoconto "titoli in attesa di nuova imputazione").

Per quanto riguarda la rendicontazione, è da rilevare che prima dell'introduzione del D.P.R. n. 367/94, la Sezione consegnava al funzionario delegato gli ordinativi pagati solo dopo aver materialmente eseguito "il cambio" di tali ordinativi con un elenco di tutti i titoli pagati trasmessi al funzionario delegato. Con la nuova procedura, prevista dal citato DPR, gli ordinativi pagati vengono dalla Sezione trasmessi alla Corte; i funzionari delegati; effettuati i controlli di competenza, forniscono rendiconti riscontrati con le ragionerie provinciali e centrali.

4) *Buono su ordine di accreditamento*

Viene emesso dal funzionario delegato a proprio favore o di un dipendente non avente funzioni di riscontro contabile, nei limiti dell'importo prelevabile in contanti previsto nell'ordine di accreditamento.

La Sezione nell'ambito della prenotazione verifica la capienza dell'importo; lo ammette a pagamento dopo l'accertamento della regolarità formale e della sostanziale congruità delle relative firme di traenza apposte sul titolo con i corrispondenti *specimen*.

Il buono è valido soltanto nell'esercizio di emissione e pertanto non può essere "trasportato" e pagato nell'esercizio successivo.

I buoni pagati sono trasmessi in sede di rendicontazione mensile alla Corte dei conti con la contabilità degli ordini di accreditamento su cui sono tratti.

5) *Buono di subanticipazione*

È un titolo di spesa che viene emesso da un funzionario delegato in favore di un dipendente dislocato in località diversa dalla propria. Un apposito decreto ministeriale deve autorizzare il funzionario delegato a concedere subanticipazioni.

I buoni di subanticipazione sono di tre tipi:

- mod. 31 *ter* C.G., che è prelevabile dal funzionario subanticipato in unica o più soluzioni;

- mod. 31 *quater* C.G., che consente al subanticipato di disporre nei limiti dell'importo con altri titoli mod. 31 *quinqes* C.G.;
- mod. 31 *quinqes* C.G., che è emesso dal funzionario subanticipato a valore e nei limiti del buono 31 *quater* C.G.

I buoni mod. 31 *quater* e 31 *quinqes* C.G. sono sostanzialmente analoghi rispettivamente agli ordini di accreditamento e agli ordinativi su O/A e sono scritturati dall'unità di riscontro in un apposito sottoconto del conto sospeso «collettivi»: sono validi per il solo esercizio di emissione secondo l'autorizzazione del decreto.

6) *Ordinativo di contabilità speciale*

È il titolo di spesa mediante il quale i titolari di una contabilità speciale dispongono il pagamento di somme a favore di creditori. Tranne particolari casi essi non possono essere emessi dal titolare a proprio favore e devono essere firmati per trattenza dal titolare stesso e dall'addetto al riscontro contabile ove il relativo ufficio sia costituito.

È valido anche nell'esercizio successivo a quello di emissione, al quale deve essere trasportato con una nuova numerazione che è comunicata dalla Sezione di tesoreria all'ufficio emittente.

È prenotato anche al fine della verifica della disponibilità sulla contabilità speciale; qualora si accerti incongruenza, la Sezione trattiene i titoli in attesa della copertura, senza procedere all'ammissione a pagamento.

7) *Ordine di pagamento per spesa fissa*

Assume duplice forma: meccanizzato e manuale. I titoli meccanizzati sono emessi dai centri interregionali di calcolo di Bologna e Latina per tutto il territorio nazionale, mentre quelli manuali sono emessi dalle Direzioni provinciali del Tesoro. Sono finalizzati al pagamento di spese che lo Stato deve sostenere a determinate scadenze (mensili, trimestrali, annuali) per stipendi ai dipendenti statali, fitti, rimborsi di contributi, ecc., sulla base dei «ruoli» emessi dalle Amministrazioni centrali con le formalità degli ordinativi diretti.

Gli ordini di pagamento per spese fisse meccanizzate sono soggetti a prenotazione sintetica presso le Sezioni che utilizzano dati informatici trasmessi al S.E.S.I. dai Centri interregionali di calcolo. Nessuna verifica di capienza è eseguita dalla Sezione data la natura di tali titoli e pertanto se pagabili da uffici pagatori diversi dalla Sezione, sono inviati dai Centri interregionali di calcolo e dalle Direzioni provinciali del Tesoro direttamente a tali uffici.

Per i titoli da accreditare in c/c bancario con procedura accentrata i citati Centri inviano un supporto elettronico contenente i dati necessari alla Sezione di tesoreria di «Roma Tuscolano» che, avvalendosi della SSB (Società per i Servizi Bancari) accredita gli importi alle banche, le quali provvedono ad accreditare i c/c dei dipendenti statali.

8) *Ordine di restituzione di depositi provvisori in contanti*

Può essere costituito da un titolo propriamente detto (mod. 180 T.), emesso dall'Amministrazione a favore della quale risulta costituito il deposito per la restituzione parziale del deposito stesso. L'ordine può essere apposto dalla DPT sull'originaria quietanza mod. 123 T nel caso della restituzione del deposito in unica soluzione.

9) *Provvedimento regionale per A.S.L.*

Si tratta delle delibere con le quali gli Assessorati alla Sanità delle regioni provvedono a riconoscere le somme alle Aziende Sanitarie Locali insediate nel proprio territorio; pertanto, è un titolo improprio destinato ad alimentare le contabilità speciali di tesoreria unica, aperte presso le Sezioni a favore delle citate ASL. Il titolo è estinto dalle Sezioni previa autorizzazione della Direzione generale del Tesoro, che ne addebita l'importo sui conti correnti da essa gestiti presso la Tesoreria centrale e intestati alle Regioni.

10) *Ordine di pagamento per pensioni*

È emesso dalle competenti amministrazioni nella forma sia di ordinativo diretto sia di ordine di spesa fissa per corrispondere il trattamento provvisorio di pensione in attesa della liquidazione definitiva o per attribuire agli Enti previdenziali le disponibilità necessarie per i pagamenti dei trattamenti definitivi pensionistici.

11) *Ordine di pagamento per spese di giustizia*

È emesso per spese connesse con i procedimenti civili e penali (1), nonché con le inchieste amministrative per gli infortuni degli operai sul lavoro e per gli infortuni agricoli, da anticiparsi all'Erario dello Stato; è pagato dall'Ufficio

(1) L'argomento delle spese di giustizia è disciplinato da norme primarie (artt. 454/463 del Capo IX del RCGS e da norme più analitiche (artt. 762/767 del Capo III delle I.G.S.T.).

del registro, oppure dall'Ufficio postale, qualora nel Comune ove ha sede l'Ufficio giudiziario non vi sia l'Ufficio del registro.

Appena eseguito il pagamento, l'ordine estinto viene elencato, con i relativi documenti, nella nota mod. 72 C.G., compilata in doppio esemplare.

La Direzione regionale delle entrate territorialmente competente, eseguiti i controlli ad essa demandati, provvede ad emettere l'ordine di rimborso a tergo dell'esemplare della nota mod. 72 C.G. che contiene la descrizione sommaria dei pagamenti in parola: tale esemplare viene poi restituito per il versamento nella Sezione di tesoreria provinciale.

La Sezione di tesoreria accetta in versamento come qualunque altro titolo di spesa le note mod. 72 C.G. con l'ordine di rimborso, rilascia le quietanze e le registra in esito definitivo.

12) *Buoni, mandati e «mandatelli» di debito pubblico*

Sono titoli emessi dalla Direzione generale del Tesoro per rimborsare ai sottoscrittori di titoli pubblici i titoli scaduti o per restituire somme eccedenti quelle già versate. Vengono contabilizzati tra i pagamenti del debito pubblico.

13) *Sostitutivo di titolo di spesa*

È emesso dalla Sezione di tesoreria nei casi particolari in cui occorre che la stessa esegua in proprio un pagamento anche se riferibile ad uffici per i quali effettua operazioni (ad esempio quando deve adempiere ad una ordinanza della Magistratura per riconoscere somme pignorate). Anche se è un titolo "improprio", è trattato e rendicontato con le modalità del titolo che sostituisce.

14) *Ordine di pagamento per trasferimento fondi*

È un titolo "improprio" emesso automaticamente dalla Sezione di tesoreria assegnataria del pagamento a fronte del versamento (da trasferire) ricevuto da un'altra Sezione. Può, in taluni casi, essere assegnato alla stessa Sezione che ha ricevuto il versamento.

CLASSIFICAZIONE DEI TITOLI DI SPESA

<i>In relazione alla Amministrazione emittente</i>	<p><i>emessi da Amministrazioni centrali:</i> mandati e ordini di accreditamento;</p> <p><i>emessi da Amministrazioni periferiche:</i> ordinativi e buoni su O/A, ordinativi di contabilità speciale, ordini di pagamento per spese fisse;</p> <p><i>emessi da Amministrazioni con funzioni decentrate:</i> mandati emessi dal Provveditorato OO.PP.</p>
<i>Per il numero dei creditori</i>	<p><i>singoli:</i> con un solo beneficiario o per somma «pro indiviso» a favore di più creditori;</p> <p><i>collettivi:</i> con più beneficiari, ciascuno dei quali deve rilasciare quietanza per l'importo riscosso;</p> <p><i>pagabili ai «delegati»:</i> con più beneficiari ma riscuotibili da delegati appositamente designati dai beneficiari; i delegati devono essere indicati dagli uffici emittenti sui titoli;</p>
<i>In rapporto alla modalità di pagamento</i>	<p><i>pagabili allo sportello delle Sezioni:</i> sono costituiti dai titoli di spesa da estinguere col pagamento in contante al creditore allo sportello della Sezione;</p> <p><i>pagabili presso altri Uffici pagatori:</i> titoli riscuotibili presso la Posta o la Dogana o l'Ufficio del Registro o le Case di reclusione circondariali;</p> <p><i>riscuotibili con modalità agevolative:</i> per essi viene emesso vaglia cambiario della B.I. e/o accreditato il c/c di una banca. Rientrano in tale categoria anche i titoli da estinguere con accreditamento in c/c postale e mediante vaglia postale;</p> <p><i>estinguibili con emissione di un documento di entrata:</i> per tali titoli, la Sezione emette un documento di entrata poiché gli importi devono contabilmente affluire al bilancio dello Stato o ad altro «conto» di Tesoreria.</p>
<i>In base alle scritture della Sezione dopo il pagamento</i>	<p><i>scritturati in esito definitivo:</i> contabilizzati con riferimento alla effettiva imputazione;</p> <p><i>scritturati in conto sospeso:</i> contabilizzati in via provvisoria, in attesa di poter conoscere i dati necessari alla definitiva imputazione.</p>

**ITER PRESSO UNA SEZIONE DI UN TITOLO DI SPESA
PAGABILE ALLO SPORTELLLO**

<i>Unità di segreteria</i>	riceve il titolo di spesa con l'elenco di accompagnamento e lo annota sul registro mod. 47 T.P.
<i>Unità di riscontro</i>	preleva titolo ed elenco dalla segreteria, dandone ricevuta sul mod. 47 T.P.; esegue la prenotazione; restituisce, firmata per ricevuta all'ufficio emittente, la copia dell'elenco di accompagnamento; accerta la regolarità del titolo, lo ammette al pagamento e lo passa alla cassa.
<i>Unità di cassa</i>	riceve il titolo dall'unità di riscontro, accusando ricevuta; esamina il titolo nelle parti di competenza; esegue il pagamento quando si presenta il creditore; passa il titolo all'unità di riscontro.
<i>Unità di riscontro</i>	riceve il titolo pagato; accerta la regolarità del pagamento e in caso positivo conferma la scritturazione di esito della cassa; custodisce il titolo in attesa che pervengano dal S.E.S.I. gli elaborati (mensili) necessari per la rendicontazione.

8. Il mandato informatico

Il «mandato informatico», che nella sostanza “smaterializza” il titolo di spesa, sostituisce gli ordinativi diretti emessi dai Ministeri e dalle Amministrazioni Statali che si avvalgono del Sistema informatico integrato della Ragioneria generale dello Stato - Corte dei conti (cioè 400.000 titoli su circa 8 milioni di partite pagate o rimborsate dalle Sezioni).

Il titolo di spesa è costituito da dati informatici trasmessi dal SIRGS e da questo tramite il S.E.S.I. alle Sezioni. Nell’iter di emissione nell’ambito Amministrazione Statale, rimane la documentazione cartacea (contratti, atti, ecc.) che costituisce la base per l’immissione nel SIRGS delle informazioni che costituiscono il mandato informatico.

Gli atti con i quali viene assunto l’impegno sul bilancio dello Stato devono essere contenuti in una clausola di ordinazione completa dei dati necessari per esigere il pagamento. La “transazione” con la quale vengono definitivamente convalidati, nel SIRGS, i dati rilevati dalla clausola di ordinazione genera il mandato informatico e deve essere eseguita sotto la responsabilità del dirigente competente con modalità che devono assicurare la provenienza, l’intangibilità e la sicurezza dei dati.

Nel definire la natura giuridica del mandato informatico, secondo S. Lo Faso e G. Vittimberga (1), dovrebbe farsi riferimento al procedimento amministrativo più che ad un atto amministrativo poiché esso è caratterizzato da una “concatenazione di atti finalizzati all’adempimento dell’obbligazione pecuniaria dello Stato”. Il documento sostitutivo per l’acquisizione della firma di quietanza, per i titoli pagati in contanti, ha invece natura di atto amministrativo.

Solo quando è necessario raccogliere la quietanza dei creditori presso le Sezioni o presso gli uffici postali, viene stampato un documento cartaceo contenente i dati necessari e di una copia da utilizzare quale “avviso”. L’avviso viene spedito mentre il “sostitutivo” del titolo è immediatamente reso disponibile presso gli sportelli di cassa della Sezione o gli uffici postali pagatori.

I mandati da estinguere in c/c bancario o in vaglia cambiario sono invece trattati con procedure automatiche accentrate simili a quelle esistenti per l’accredito in conto corrente bancario degli stipendi e il rimborso dei crediti I.R.P.E.F. Le partite da estinguere in quietanza di entrata sono rese disponibili informaticamente presso le Sezioni che devono emettere i documenti suddetti.

(1) Procedure e strumenti per l’erogazione della spesa pubblica. Atti del Convegno di Perugia del 9-10 giugno 1994.

Le Sezioni custodiscono i documenti quietanzati relativi alle partite pagate per gli eventuali accertamenti del Ministero del tesoro e della Corte dei conti.

I pagamenti sono rendicontati alla sola Corte dei conti (1) mediante un supporto magnetico. La Corte dei conti parifica, con procedure elettroniche, il “pagato” con “l’emesso” e trasmette i dati al Ministero del tesoro.

L’introduzione del mandato informatico, prevista per il 1° gennaio 1999, su un piano generale semplifica notevolmente le procedure per l’emissione dei titoli e per le relative rendicontazioni; anche per le Sezioni di tesoreria si conseguono positivi risultati in particolare per la semplificazione degli adempimenti connessi con l’ammissione a pagamento, la prenotazione, il passaggio dei titoli dalla segreteria al riscontro e da questo alla cassa.

In tempi ravvicinati la nuova procedura potrà essere estesa ai titoli emessi dalla Cassa DD.PP. che attualmente non sono trattati dal SIRGS e in una prospettiva di meno breve periodo potrebbe agevolmente essere attuata, con la necessaria gradualità, anche per i titoli emessi in sede periferica dai funzionari delegati e dagli altri ordinatori locali della spesa utilizzando “floppy-disk”.

(1) La rendicontazione dei titoli della specie, prima dell’introduzione del mandato informatico, prevedeva che:

- i titoli, accompagnati da elenchi analitici, venivano trasmessi per posta dalle Sezioni alla Corte dei conti;
- il Servizio Rapporti con il Tesoro inviava alla D.G.T. un elenco dei pagamenti che la stessa D.G.T. inoltrava alla Corte dei conti la quale parificava e lo restituiva alla D.G.T. che lo annotava nelle proprie evidenze. Tali elenchi venivano allegati dal Servizio Rapporti con il Tesoro al conto giudiziale.

LE OPERAZIONI RIGUARDANTI IL DEBITO PUBBLICO

Il debito pubblico - generalità

Il debito pubblico, cioè quel particolare tipo di indebitamento che lo Stato contrae attraverso l'emissione di prestiti pubblici, è tradizionalmente diviso in due categorie: debito patrimoniale e debito fluttuante. Il primo è rappresentato da titoli a media e lunga scadenza, e a sua volta è distinto in debito redimibile e consolidato a seconda che lo Stato si impegni a rimborsare il capitale ovvero solo a corrispondere un interesse; il secondo rappresenta invece il tipico strumento di finanziamento della Tesoreria ed in esso assumono particolare rilievo i B.O.T., titoli a breve termine (massimo 12 mesi) che vengono emessi per fronteggiare temporanee esigenze di cassa e che, quindi, non fanno parte del debito pubblico propriamente detto.

Va rilevato che la tradizionale distinzione tra i due tipi di indebitamento e il loro diverso utilizzo si è, negli ultimi anni, venuta affievolendo: infatti entrambe le categorie di debito concorrono a finanziare il fabbisogno del Tesoro e la scelta di ricorrere ai titoli di debito pubblico propriamente detti (B.T.P. e titoli assimilati) oppure ai B.O.T. è frutto di valutazioni che tengono conto dell'andamento dei tassi di mercato, del fabbisogno, delle preferenze espresse dagli operatori e dai sottoscrittori, nonché della necessità di proseguire nella politica di allungamento delle scadenze del debito pubblico.

Con riferimento all'attività di collocamento dei titoli del debito pubblico, si distinguono tre diverse modalità operative:

- I. la c.d. "emissione a rubinetto", in cui - fissato il prezzo di emissione - si soddisfano tutte le richieste pervenute senza porre un limite quantitativo (salvo quello implicito del fabbisogno);
- II. il meccanismo d'asta su quantitativi predeterminati (c.d. quantity setting);
- III. il sistema "a fermo", in cui sono predefiniti sia il prezzo che la quantità.

Il collocamento effettuato mediante asta può essere svolto con due diverse modalità:

- 1) il sistema dell'asta c.d. **marginale**, in cui l'assegnazione viene effettuata al prezzo meno elevato fra quelli offerti dai concorrenti rimasti aggiudicatari anche se pro-quota. In tale asta, nell'ipotesi di parità di offerte che non possono essere totalmente soddisfatte, si procede al riparto pro-quota dell'assegnazione. L'asta marginale può prevedere, inoltre, l'indicazione del c.d. *prezzo-base* di collocamento, ovvero la determinazione di un prezzo che funge da soglia-discrimine per l'accettazione delle offerte pervenute;

- 2) il sistema dell'asta c.d. **competitiva**; fino al mese di ottobre 1997 sono state effettuate con le seguenti modalità di partecipazione:
- *richiesta libera*, senza indicazione di prezzo, per un importo massimo che veniva stabilito di volta in volta nei decreti di emissione; tali richieste venivano interamente soddisfatte prioritariamente e venivano regolate al prezzo medio ponderato d'asta, eventualmente maggiorato nella misura determinata dal decreto di emissione - c.d. spread (il prezzo medio ponderato è calcolato sulla base dei prezzi delle offerte risultate aggiudicatarie nell'asta competitiva di cui sotto);
 - *richiesta di assegnazione non competitiva*, sempre senza indicazione di prezzo, alla quale erano ammessi solo coloro che hanno presentato offerte per l'asta competitiva. L'importo dell'offerta non poteva essere superiore a quello complessivo delle richieste presentate in asta competitiva per le singole scadenze; anche tali richieste venivano soddisfatte sulla base del prezzo medio ponderato eventualmente nella misura maggiorata.
 - *richieste con indicazione di prezzo* (che rappresentano l'unica modalità ora utilizzata). In particolare, è consentito a ciascun richiedente di presentare più di un'offerta a prezzi diversi (fino a un massimo di tre) per il tramite della Rete Nazionale Interbancaria; tali richieste vengono regolate ai prezzi decrescenti richiesti dagli operatori fino a capienza dell'emissione;

Anche per l'asta competitiva può essere utilizzato il meccanismo del prezzo-base.

Recentemente, in sede di delega al governo in materia di "introduzione" dell'euro, è stato previsto che "le norme delegate disciplinano la dematerializzazione degli strumenti finanziari pubblici e privati, come individuati dalle vigenti disposizioni, determinandone termini e condizioni anche al fine di agevolare la ridenominazione e la circolazione, tenuto conto dell'esigenza di tutelare la posizione dell'emittente e del possessore e di assicurare il regolare svolgimento delle operazioni di compensazione, liquidazione, garanzia e pagamento".

Per la Banca d'Italia, la dematerializzazione deve essere attuata "in senso proprio" e cioè con l'eliminazione fisica del titolo, ivi inclusi i c.d. certificati globali, e la conseguente scorporazione del diritto dal titolo fin dalla fase dell'emissione del prestito, di cui ciascun intermediario (nonché il singolo sottoscrivitore) acquisterebbe solo una quota.

Nella fattispecie i trasferimenti delle quote avverranno con operazioni meramente contabili, la gestione delle stesse si attuerà nell'ambito della "ge-

stione centralizzata” e la costituzione dei vincoli avrà luogo mediante un sistema di iscrizioni.

La gestione esclusivamente contabile delle quote del prestito, inoltre, escluderà la possibilità di circolazione al di fuori del sistema. Ciò postula l’eliminazione della facoltà del creditore di richiedere il rilascio di titoli cartacei rappresentanti il proprio diritto. In tal modo si potranno superare i problemi connessi alla circolazione cartacea (ad es. circolazione “anomala” dei titoli).

In particolare, la sparizione del titolo cartaceo per il sottoscrittore, con sostituzione di una posizione scritturale all’interno della gestione centralizzata e, per quanto riguarda i singoli risparmiatori, presso gli intermediari, consentirà al sottoscrittore di effettuare tutte le operazioni connesse con la negoziazione di quote di titoli senza disporre della materialità e, di conseguenza, comporta il superamento dei principi che presiedono alla disciplina dei titoli di credito.

1. I titoli di debito pubblico

Il debito pubblico è rappresentato, da un punto di vista tecnico, dai titoli emessi e gestiti a cura della Direzione generale del Tesoro (1); essi sono iscritti nel “gran libro” del debito pubblico e sono oggi rappresentati sostanzialmente dai Buoni del Tesoro Poliennali, facenti parte del debito redimibile; il debito consolidato è infatti costituito attualmente da un solo prestito (Rendita Italiana 5% - 1935) il cui ammontare (circa 40 miliardi) è stato rimborsato a partire dal 1° gennaio 1998.

I B.T.P. rappresentano pertanto il principale strumento finanziario a tasso fisso emesso nel comparto dei titoli a medio e lungo termine. Il rimborso del capitale avviene in unica soluzione alla scadenza, mentre le cedole - interessi hanno periodicità semestrale; la durata è variata negli ultimi decenni da due a dieci anni, ma si è venuta di recente allungando: nel 1993 sono stati per la prima volta emessi B.T.P. di durata trentennale.

Tradizionalmente, i B.T.P. sono stati collocati sul mercato tramite pubblica sottoscrizione, ma dal novembre 1988 sono stati emessi con il sistema dell’asta marginale con “prezzo base” (che dal settembre 1992 è stato eliminato).

Lo svolgimento degli adempimenti relativi alla gestione dei prestiti di debito pubblico in senso stretto (ed in particolare i B.T.P.) rientra nella competenza delle Sezioni di tesoreria, le quali effettuano tutte le operazioni relative a titoli, cedole e tagliandi, dal momento di inizio della vita del prestito, fino alla estinzione dello stesso. Le operazioni sono numerose e riguardano, oltre che il pagamento delle cedole e il rimborso del capitale, anche altre fasi della vita dei titoli, come il tramutamento dei titoli (da portatore a nominativi), l’affogliamento (unione al titolo di un nuovo foglio di cedole o tagliandi) il cambio cartelle, ecc.

Per le Sezioni gli adempimenti più numerosi sono costituiti dal pagamento delle cedole e dal rimborso dei titoli (si tratta sostanzialmente del controllo dei valori, dello smistamento e predisposizione delle contabilità nonché dell’approntamento degli elaborati per il Tesoro). Ulteriori adempimenti sono connessi, come più ampiamente esposto in altra parte del presente lavoro, con le ricerche dei titoli e cedole colpiti da atti impeditivi, e ciò anche in relazione alla speciale normativa che disciplina la materia.

Pur essendo previsto, sulla base della specifica normativa del Testo Unico del debito pubblico, che il rimborso di titoli e delle cedole avvenga senza pro-

(1) A seguito della legge 27/11/91, n. 378, che ha soppresso la Direzione generale del debito pubblico.

cedere alla identificazione del presentatore (con la sola eccezione dei titoli soggetti a sequestro per i quali la Sezione rifiuta il pagamento nel caso in cui il presentatore non si faccia identificare), tuttavia, a seguito dei provvedimenti c.d. “antiriciclaggio” introdotti dalla legge 197/91, anche le operazioni della specie sono soggette (per importi superiori a Lit. 20 milioni) alla identificazione dell’esibitore ed alla relativa registrazione. Per le operazioni superiori a Lit. 10 milioni e fino a 20, è prevista la sola identificazione, a seguito delle ulteriori cautele adottate dalla Banca che ha fissato in L. 3 milioni la soglia nel caso di operazioni “frazionate”.

Il rimborso dei valori di debito pubblico è eseguito dall’unità di cassa a fronte della compilazione di apposita distinta da parte dell’esibitore.

Il rimborso del capitale dei titoli nominativi viene effettuato tramite i titoli di spesa emessi a favore degli interessati dal Ministero del tesoro. Per gli interessi sui titoli nominativi il pagamento viene eseguito previo riscontro, da parte delle unità di cassa, dei relativi fogli di ruolo; per questo motivo tali pagamenti, a differenza di quelli relativi a titoli al portatore, possono essere eseguiti solo dalla Sezione di tesoreria che ha in carico il foglio di ruolo.

Le banche e taluni altri enti sono autorizzati a presentare, con modalità agevolative, i valori di debito pubblico ai fini del rimborso: in particolare, è previsto che i titoli e le cedole siano presentati alle Sezioni alcuni giorni prima della scadenza, onde consentire di effettuare i controlli di regolarità in tempo utile per rimborsare i valori il giorno stesso della scadenza.

A chiusura della giornata, il riscontro dei pagamenti viene effettuato attraverso il confronto tra i titoli, le cedole e i tagliandi, trattenuti dalle unità di cassa, con i dati che l’unità di riscontro desume dalle distinte di presentazione ricevute nel corso della giornata dalla cassa medesima. Successivamente, previo controllo da parte della Direzione, i valori estinti sono custoditi nei locali di sicurezza della filiale per essere poi resi mensilmente in contabilità al Ministero del tesoro.

Per quanto concerne l’allestimento e la circolazione dei titoli, e quindi le connesse operazioni di gestione degli stessi, negli ultimi anni si è realizzata un’importante innovazione, che ha portato di fatto ad una sorta di “dematerializzazione” dei titoli stessi. Tale risultato è stato raggiunto mediante l’utilizzo della “gestione centralizzata” della Banca d’Italia, nella quale i titoli sono stati in gran parte rappresentati da maxi certificati posseduti pro-quota da vari depositanti, con il positivo risultato di ridurre notevolmente il numero di titoli materialmente stampati per ciascun prestito; in tal modo le eventuali richieste di ritiro dei valori da parte del depositario sono soddisfatte a valere sul ridotto quantitativo di tagli disponibili e, in mancanza di questi, tramite operazioni di “frazionamento” eseguite direttamente a cura del Ministero del tesoro.

Tale risultato è stato possibile anche grazie alla realizzazione nel 1994 del “registro dei vincoli” elettronico (previsto dal D.M. 27/5/1993) sul quale sono annotati vincoli (pegno, usufrutto ecc.) gravanti sui titoli di Stato compresi nella “gestione centralizzata”. La registrazione del vincolo in tal modo effettuata produce - in base al disposto dell’art. 4 del decreto sopra citato - gli effetti propri delle garanzie reali, e ciò evita la necessità che i relativi titoli siano materialmente allestiti.

La rendicontazione relativa all’emissione dei prestiti è tradizionalmente resa dalla Sezione di tesoreria di Roma, presso la quale sono effettuati i versamenti riguardanti l’intero prestito: tali prassi è da porre in relazione alla circostanza che il collocamento dei prestiti di debito pubblico è affidato dal Ministero del tesoro alla Banca d’Italia la quale effettua le relative operazioni tramite le proprie filiali (anche con la collaborazione del sistema bancario) ed effettua quindi i versamenti relativi all’intera emissione presso un’unica Tesoreria.

La rendicontazione delle Sezioni per le altre operazioni di debito pubblico ha, come accennato, cadenza mensile e deve essere resa al Ministero del tesoro; tale adempimento, che in passato era molto impegnativo sul piano operativo atteso che il controllo dei valori e l’approntamento degli elaborati contabili veniva eseguito prevalentemente in modo manuale, si è semplificato negli ultimi anni per effetto del processo di dematerializzazione dei titoli che ha notevolmente ridotto le quantità di valori in circolazione.

Oltre alle operazioni connesse con la sottoscrizione dei titoli di nuova emissione, il rimborso dei titoli e il pagamento degli interessi, le Sezioni eseguono una serie di altri adempimenti, che correntemente sono chiamati «operazioni concernenti il debito pubblico». Si tratta di operazioni che si sostanziano:

- a) nel ritiro di titoli presentati per operazioni varie dai possessori e nella conseguente spedizione degli stessi al Ministero del tesoro;
- b) nella consegna agli interessati dei valori provenienti dalla Direzione generale del Tesoro (tali operazioni non danno luogo a incassi o pagamenti in numerario).

Le Sezioni al ricevimento dei valori, li assumono contabilmente in carico mediante emissione di apposita quietanza (mod. 243 D.P.); il discarico avviene con la spedizione alla citata DGT (emissione del mod. 245 bis D.P.) ovvero con la consegna agli interessati sulla base di un ordine di consegna (mod. 206 G.).

2. I Certificati di credito del tesoro (C.C.T.)

I C.C.T. sono, nell'ambito del debito pubblico inteso in senso lato, titoli del tutto particolari. Infatti essi non sono in pratica disciplinati dalla normativa di contabilità di Stato (nè dal T.U. delle leggi sul debito pubblico, approvato con D.P.R. 14/2/63 n. 1343). L'art. 38 lettera b) della legge n. 119/81, modificato dall'art. 19 della legge 22/12/84 n. 887, ha assimilato i C.C.T. ai titoli del debito pubblico, senza però definire le linee pratiche di tale equiparazione. Essi non fanno quindi parte del debito pubblico in senso stretto nè sono iscritti nel "gran libro" del debito pubblico; fin dall'inizio sono stati amministrati dalla Direzione generale del Tesoro.

Le prime emissioni, avvenute dal 1977, sono state basate, sul piano normativo, esclusivamente sui decreti di emissione del Ministro del Tesoro; solo dal 1981 essi vengono emessi sulla base di una specifica disposizione di legge (il citato art. 38 della legge n. 119/81).

La rapida diffusione dei C.C.T. è stata favorita proprio dall'esistenza di una specifica normativa, non strettamente correlata a quella dei titoli del debito pubblico propriamente detti (B.T.P.), che ha consentito di mutare più volte le caratteristiche in relazione alle preferenze del mercato ed alle esigenze della politica delle emissioni.

Caratteristica importante, derivante anch'essa dalla assenza di una normativa apposita, è costituita dalla circostanza che fin dall'inizio i C.C.T., a differenza dei titoli di debito pubblico, non sono gestiti dalle Sezioni di tesoreria ma dalle filiali della Banca d'Italia, alla quale il Tesoro ha affidato, sulla base di apposite convenzioni (e dietro compenso), il servizio finanziario sui C.C.T..

Per tali titoli, la Banca effettua, in una o più soluzioni, presso la Tesoreria di Roma, il versamento a favore del Tesoro del ricavato delle emissioni. Le somme necessarie al pagamento degli interessi e al rimborso del capitale vengono versati in anticipo rispetto alle scadenze dal Tesoro alla Banca.

Nei primi anni (1977-1981) i C.C.T. sono stati collocati con assegnazione diretta, a prezzo e quantità prefissate. La cedola, semestrale, aveva un rendimento pari a quello medio dei B.O.T. a 3, 6 12 mesi; era anche prevista una cedola minima garantita nell'ipotesi che il rendimento dei B.O.T. fosse disceso al di sotto di tale minimo.

Dall'inizio del 1982 fu abolita la cedola minima ed il rendimento venne commisurato a quello dei B.O.T. a 6 mesi maggiorato di un importo fisso. Il collocamento fu effettuato tramite sottoscrizione, con prezzo e quantità prefissati.

La possibilità di variare con facilità le caratteristiche dei titoli portò negli anni successivi alla emissione di diversi tipi di C.C.T., con conseguenze non

sempre positive per il mercato secondario, poiché la coesistenza di emissioni aventi diversa disciplina (anche di regime fiscale) non rendeva agevole una comparazione dei rispettivi rendimenti.

Di conseguenza, negli anni recenti, nel tentativo di rendere meno variabili le condizioni di emissione dei C.C.T., il Tesoro ha uniformato le caratteristiche delle emissioni.

Dal 1988 i C.C.T. sono stati emessi con durata variabile da 5 a 7 anni e con cedole semestrali basate sulla media aritmetica dei tassi lordi dei B.O.T. a 12 mesi emessi nelle aste dei primi due mesi del trimestre precedente la data iniziale di godimento della cedola.

Dal 1992 anche i C.C.T. vengono collocati a mezzo di asta marginale senza prezzo base e con il sistema che consente di cumulare più tranches allo scopo di accrescere lo spessore e l'efficienza del mercato secondario.

3. I Buoni ordinari del tesoro

I Buoni ordinari del Tesoro (B.O.T.) sono titoli di breve durata (al massimo 12 mesi) emessi ed amministrati dalla Direzione generale del Tesoro soprattutto per soddisfare il fabbisogno di cassa del Tesoro. Essi costituiscono un tipico strumento di gestione della Tesoreria e fanno quindi parte del c.d. “debito fluttuante” e non del debito pubblico: di conseguenza essi costituiscono una gestione fuori bilancio, per cui non esistono stanziamenti per il rimborso del capitale dei titoli, ma solo per il pagamento degli interessi.

I B.O.T. vengono collocati dal 1962 con il sistema dell’asta, che è stata basata sul sistema di aggiudicazione “marginale” fino al 1983, anno a partire dal quale fu introdotto il c.d. sistema “competitivo”; tale sistema prevede che ogni partecipante paghi il prezzo da lui offerto.

L’asta si svolge presso l’Amministrazione centrale della Banca d’Italia (Servizio Rapporti con il Tesoro), alla presenza di un funzionario del Tesoro - in rappresentanza del Ministro - con funzioni di ufficiale rogante.

Le richieste dei partecipanti, che in precedenza venivano inoltrate a mezzo di moduli cartacei, dal mese di ottobre 1995 sono inviate solo per via telematica, utilizzando la rete interbancaria. Successivamente alla chiusura delle operazioni di asta, le Sezioni interessate ricevono, sempre per via telematica, tutti i dati necessari (operatori aggiudicatari, prezzi di emissione, ecc.) per acquisire, nel giorno previsto dal decreto ministeriale di emissione, il versamento del controvalore dei titoli. A partire dall’introduzione dell’asta telematica, il regolamento delle assegnazioni viene effettuato tramite la procedura di “liquidazione titoli” presso la Sezione di tesoreria di Milano.

Dal 1986 è entrata in funzione la procedura che consente di consegnare, in luogo dei B.O.T., ricevute mod. 49 T. le quali possono essere utilizzate fino al rimborso, la stampa dei titoli è progressivamente diminuita, fino a pervenire a livelli minimi. Infatti, nell’intero anno 1995 sono stati stampati solo 51 B.O.T., per un importo totale di 8,9 miliardi, mentre nessun titolo è stato allestito nel 1996.

Gli interessi sui B.O.T. sono corrisposti in via anticipata all’atto dell’emissione ed i titoli sono pertanto privi di cedola.

L’importo degli interessi è scritturato all’apposito conto “sospeso” e accentrato su base nazionale presso la Tesoreria di Roma - Via dei Mille; quest’ultima provvede, alla scadenza dei titoli cui gli interessi si riferiscono, a scaricare i predetti importi dal conto sospeso per imputarli all’apposito capitolo di bilancio dello Stato.

Il rimborso dei B.O.T. può essere ora effettuato da tutte le Sezioni di tesoreria, anziché - come in passato - solo da quella emittente, la quale doveva

essere in possesso del buono e della relativa contromatrice ed accertarsi che non esistessero impedimenti al rimborso. Tale funzione viene ora svolta dalla Sezione pagatrice per il tramite della c.d. “contromatrice elettronica”.

Le Sezioni debbono inoltrare mensilmente alla Direzione generale del Tesoro i B.O.T. rimborsati nonché le quietanze di entrata relative ai versamenti ricevuti per quelli emessi. I relativi elaborati vengono prodotti dal SESI ed inoltrati direttamente al Ministero del tesoro.

4. Il Fondo ammortamento dei titoli di Stato

La legge n. 432/93 (successivamente modificata dalla legge n. 110/96) ha istituito presso la Banca d'Italia il "Fondo ammortamento dei titoli di Stato" sul quale affluiscono le somme rivenienti dalle dismissioni dei beni del patrimonio immobiliare ovvero di partecipazioni dello Stato e di altri tipi di cespiti.

Tali disponibilità possono essere utilizzate per il rimborso di titoli di Stato in scadenza ovvero per operazioni di acquisto di titoli in circolazione. Dette operazioni debbono essere effettuate tramite la Banca d'Italia o altri intermediari ovvero a mezzo di asta competitiva riservata agli operatori specializzati. Tutte le operazioni (sia di acquisto sia di rimborso) debbono riguardare titoli depositati presso la "gestione centralizzata" della Banca d'Italia (che rappresentano oltre il 99% del valore nominale dei titoli in circolazione).

Alla fine del 1995, le disponibilità del Fondo ammontavano a oltre 9.000 miliardi; nel corso del 1996 sono state effettuate diverse operazioni di acquisto o rimborso titoli (per un ammontare pari a circa 13.500 mld.) e sono affluiti per operazioni di dismissione 6.250 mld.; se si considerano gli interessi maturati sul conto, pari a circa 1.100 mld. e i 3.000 mld. assegnati all'IRI nell'ambito della cessione della STET, alla fine del 1996 le disponibilità del conto risultavano pressochè azzerate.

5. Gli atti impeditivi

Gli atti impeditivi su titoli del debito pubblico sono regolati da una specifica normativa (Testo Unico delle Leggi sul debito pubblico), la quale, al fine di facilitare la circolazione dei titoli di debito pubblico al portatore, prevede che neanche in presenza di sequestro penale possa essere sospeso il rimborso dei titoli in discorso, tranne che per i titoli i quali nel momento in cui il sequestro viene notificato alla Sezione siano in possesso di quest'ultima.

Escluso tale ultimo caso, invero ipotetico, le Sezioni (1) debbono limitarsi, all'atto del rimborso di titoli colpiti da provvedimento di sequestro, a identificare il presentatore; qualora l'atto impeditivo sia di altro tipo, non deve essere effettuato neanche tale adempimento. Tuttavia, se il presentatore rifiuta di farsi identificare, le Sezioni non danno luogo al pagamento. Tale normativa, a seguito di un parere del Consiglio di Stato, è stata recentemente estesa anche ai C.C.T.

Diversa è la disciplina per i titoli del debito pubblico nominativi, per i quali il citato Testo Unico prevede la possibilità, specie in caso di furto o smarrimento, di porre in essere atti impeditivi analoghi a quelli disciplinati dal diritto comune.

Per i Buoni ordinari del Tesoro al portatore, la normativa vigente prevede invece, in caso di furto o smarrimento, la possibilità che l'esibitore provochi l'emissione da parte del magistrato del così detto «fermo in scadenza» cioè di un provvedimento che impedisce il rimborso del titolo da parte delle Sezioni. A tale fine, quest'ultima viene trasmessa alla Direzione generale del Tesoro, in attesa delle decisioni del magistrato.

Rilevante è la portata della legge 12 agosto 1993, n. 313, la quale ha modificato l'art. 51 del Testo Unico del debito pubblico, introducendo per la prima volta nel nostro ordinamento una sorta di "ammortamento" dei titoli pubblici al portatore. Tale legge prevede infatti che, a seguito di distruzione, smarrimento o sottrazione dei titoli, il legittimo possessore possa chiedere il rimborso dei valori al Ministero del tesoro, il quale sulla base di determinati requisiti previsti dalla legge e dai relativi decreti di attuazione, provvede al rimborso con apposito mandato di pagamento a favore dell'avente diritto.

(1) La regolamentazione di cui si tratta non è applicabile ai titoli del debito pubblico gestiti dalle Filiali della Banca d'Italia in quanto queste ultime non sono - a differenza delle Sezioni - destinatarie della speciale normativa sopra richiamata.

LE ALTRE OPERAZIONI

1. Le contabilità speciali

Le contabilità speciali sono conti accesi, previa autorizzazione del Ministero del tesoro, al nome di uffici o enti pubblici i quali ricevono versamenti ed effettuano prelevamenti (questi ultimi nei limiti delle somme accreditate) per le causali previste nei provvedimenti di autorizzazione; si distinguono in contabilità speciali di «conto corrente» e contabilità speciali di «girofondi».

La caratteristica saliente di tali contabilità, le quali costituiscono gestioni «fuori bilancio», è rappresentata dalla semplicità di funzionamento e, in relazione a ciò, sono utilizzate con frequenza. Nell'ambito delle iniziative recentemente avviate per meglio definire i rapporti tra gestione di bilancio e gestione di tesoreria, tutto il settore delle contabilità speciali e degli ordini di accreditamento è oggetto di analisi e di proposte di riforma che procedono nella direzione di dare significatività alla gestione di bilancio e trasparenza alla struttura dei conti pubblici.

Le contabilità di conto corrente

Le contabilità speciali di conto corrente possono essere alimentate sia con importi provenienti dall'estinzione di titoli di spesa emessi a favore dei titolari delle contabilità stesse nei casi espressamente previsti, sia con versamenti eseguiti da terzi per causali contemplate nei provvedimenti legislativi e amministrativi che le regolano. Per tali versamenti le Sezioni emettono una quietanza di entrata che, secondo i casi, può essere consegnata al versante o inviata al titolare della contabilità. Le quietanze sono rilasciate con la procedura ordinaria con registrazione su schede elettroniche intestate al titolare della contabilità.

I prelevamenti sono effettuati con titoli di spesa emessi dai titolari e intestati ai creditori; tali titoli sono prenotati quando pervengono in Sezione (con tale adempimento si determina una diminuzione nelle «disponibilità») (1) e una volta pagati e scritturati in esito definitivo vanno a incidere sul «resto effettivo di cassa».

Mensilmente, la Sezione detentrici della contabilità speciale trasmette al titolare un rendiconto delle operazioni eseguite che evidenzia le riscossioni, i titoli prenotati, quelli pagati e i conseguenti saldi riferiti alla disponibilità e al resto effettivo di cassa; insieme con tale rendiconto mensile, la Sezione invia al titolare della contabilità speciale i titoli di spesa pagati.

(1) Disponibilità = resto effettivo di cassa meno titoli prenotati e non pagati.

Sotto il profilo regolamentare occorre tenere presente che, anche se i meccanismi amministrativo-contabili sono per tutte le contabilità speciali simili negli aspetti generali, alcune di esse sono regolate dalle particolari norme contenute nei provvedimenti di autorizzazione, alle quali pertanto va sempre fatto riferimento nell'attuazione delle procedure.

Le più importanti contabilità speciali di c/c sono quelle intestate al Prefetto, al Provveditore agli Studi e ad alcuni enti del Settore pubblico. Con la prima, il rappresentante del governo contabilizza in entrata i fondi emessi a sua disposizione dal Ministero dell'Interno e quelli versati direttamente da terzi; in uscita sono scritturati tutti i pagamenti disposti per i fini previsti dalla legge.

Nella contabilità speciale intestata al Provveditore agli Studi (comunemente denominata «Scolastica») affluiscono i fondi erogati dal Ministero della Pubblica Istruzione che sono utilizzati di norma per il pagamento degli emolumenti ad alcune categorie di supplenti.

Le contabilità speciali intestate agli enti del Settore pubblico (ad esempio, gli I.A.C.P., per i Fondi C.E.R.) possono considerarsi conti di transito nel senso che su di essi affluiscono gli importi che l'Erario trasferisce agli Enti medesimi. Le somme sono prelevate per essere trasferite ai tesorieri degli enti allorchè questi hanno necessità di effettuare pagamenti. A tale scopo i titoli di spesa, emessi a favore dei tesorieri, devono essere, in genere, corredati di dichiarazioni attestanti l'esistenza delle circostanze che determinano il prelevamento.

Le contabilità speciali di girofondi

Le contabilità speciali di girofondi sono rappresentate da conti che registrano versamenti effettuati da privati ed enti. Periodicamente, le somme incassate sono trasferite d'ufficio in altri conti accesi presso la Tesoreria centrale.

All'atto della riscossione delle somme, le Sezioni di tesoreria rilasciano al versante una quietanza di entrata. A fine mese le Sezioni, con una procedura automatica trasferiscono le somme alla Sezione di Roma - Via dei Mille la quale emette ordini di trasferimento fondi cumulativi sulla Tesoreria centrale dove viene eseguito l'accreditamento ai conti degli Enti interessati.

Una particolare forma di contabilità speciale è costituita dal conto sul quale affluiscono le somme versate in Sezione a favore della Cassa depositi e prestiti per l'estinzione di prestiti concessi dalla stessa Cassa e garantiti da «delegazioni» sulle riscossioni degli enti locali. Tali versamenti sono contabilizzati su un conto che giornalmente viene azzerato mediante l'emissione di

una quietanza mod. 121 T. di trasferimento fondi (tratta a favore della Cassa depositi e prestiti), che è inviata alla Tesoreria centrale.

Le contabilità speciali in titoli

Sono contabilità speciali ormai poco usate, sulle quali sono evidenziati movimenti di titoli, in entrata e in uscita, connessi con il trasferimento da una Sezione a un'altra (ovvero dalla Tesoreria centrale a una Sezione) di effetti pubblici di pertinenza della Cassa DD.PP.

All'atto del ricevimento dei titoli la Sezione ricevente emette una quietanza da inviare alla consorella mittente.

2. Il trasferimento telematico di fondi

Il trasferimento telematico dei fondi è il sistema procedurale mediante il quale - per le causali espressamente previste nelle I.G.S.T.(1) e comunque nell'interesse delle amministrazioni pubbliche e per i rapporti con il servizio di tesoreria - una somma versata presso una Sezione di tesoreria viene pagata in un'altra. In taluni casi espressamente previsti o per riconosciuta necessità, una Sezione può emettere un ordine di trasferimento su se stessa.

Questo sistema, introdotto nei primi anni novanta in sostituzione dei vaglia del Tesoro (che erano titoli che venivano spediti per posta da una Sezione ad un'altra), prevede che venga rilasciata ai versanti una quietanza mod. 121 T. (TF) e sia automaticamente generato un ordine di pagamento, con relativo avviso, presso la Sezione "assegnataria".

Il trasferimento telematico consente, naturalmente, la possibilità di acquisire e pagare somme presso la Tesoreria centrale operando così il collegamento delle Sezioni di tesoreria con la Tesoreria centrale stessa.

La quietanza mod. 121 T. (TF) è un'ordinaria quietanza di entrata con imputazione al Capo 39 (fuori bilancio) e il messaggio generato contestualmente alla sua emissione contiene tutti i dati necessari (nome del beneficiario e causale) per l'effettuazione dell'operazione di pagamento.

L'operazione di emissione della quietanza viene sempre prenotata dall'unità di riscontro; se deriva da un introito allo sportello viene completata dall'unità di cassa mentre se è innescata da una operazione interna (ad esempio è connessa con l'estinzione di un titolo di spesa) è completata all'interno della stessa unità di riscontro.

L'emissione della quietanza genera presso la Sezione di conformità un messaggio, che ha la forma e le caratteristiche di un ordine di pagamento e ne contiene le relative clausole; l'ordine è presente in una specifica «coda di stampa» presso l'unità di riscontro, sulla quale coda il titolare provvede alla segnalazione di richiamo che determina la materiale stampa.

Una volta stampato, l'ordine di pagamento per trasferimento fondi viene trattato come un ordinario titolo di spesa.

(1) Acquisto di titoli pubblici, versamento nei confronti della Tesoreria centrale, versamenti per la Posta, ecc.

Per gli ordini che comportano accreditamenti ai conti di tesoreria, si sta predisponendo una procedura informatica che provvederà all'automatico accreditamento.

Con cadenza giornaliera il sistema produce un tabulato che elenca gli ordini ancora non eseguiti.

3. I Depositi

Le Sezioni di tesoreria sono tenute a custodire in deposito, per disposizione di legge o amministrativa, nell'interesse dell'Amministrazione pubblica somme in contante o in effetti pubblici.

Tali depositi si distinguono in «depositi provvisori» e «depositi definitivi»: i primi sono caratterizzati dalla provvisorietà in quanto costituiti per operazioni di carattere transitorio che sono destinate a risolversi entro termini prestabiliti; per i secondi, invece, non sono fissati termini di custodia.

Le Sezioni hanno compiti di custodia e di cassa, essendo gli adempimenti amministrativi demandati alla Direzione provinciale del Tesoro, che opera quale ufficio periferico della Cassa depositi e prestiti per i depositi definitivi e del Ministero del Tesoro per i depositi provvisori.

I depositi provvisori

Possono essere costituiti in numerario (infruttiferi) o in effetti pubblici esclusivamente nei casi previsti dalla normativa statale (1) e si caratterizzano in quanto accessi in relazione a circostanze transitorie. La Sezione, all'atto del ricevimento del deposito, rilascia una quietanza contenente la descrizione dei valori depositati, quietanza che viene consegnata o spedita al depositante.

Mentre per la costituzione del deposito la Sezione opera, di norma, in autonomia con il solo obbligo di accertarsi che i depositi ricevuti siano quelli previsti dalla normativa statale, per la restituzione essa deve attuare procedure diverse secondo il tipo di deposito. Di regola è la Direzione provinciale del Tesoro che, sulla base di una dichiarazione di nulla osta rilasciata dall'Amministrazione nel cui interesse è stato costituito il deposito, dispone la restituzione dello stesso e ne individua l'avente diritto.

Sia la dichiarazione sia l'ordine di restituzione sono, generalmente, apposti a tergo della quietanza a suo tempo rilasciata dalla Sezione; pertanto, uno stesso documento assolve la duplice funzione di quietanza di entrata e di titolo di spesa.

Per talune categorie di depositi in numerario (ad es., per i diritti relativi al rilascio delle licenze da parte della Camera di Commercio per l'esercizio di

(1) Es.: depositi a cauzione o depositi a garanzia di tombole pubbliche; rientrano tra i depositi provvisori quelli costituiti per la «cauta custodia» su richiesta di uffici pubblici ovvero dell'Autorità Giudiziaria (per i depositi di monete costituenti corpi di reato).

panifici) la restituzione è disposta direttamente dall'ente interessato con un particolare titolo di spesa (mod. 180 T.) che può essere emesso anche per un importo parziale a valere sul deposito globale.

I depositi definitivi

Sono di pertinenza della Cassa depositi e prestiti e sono regolati da un apposito T.U., approvato con R.D. 2.1.1913 n. 453, nonché dal relativo Regolamento di attuazione; possono essere costituiti in contante (fruttiferi) ovvero in titoli.

In entrambe le fattispecie la costituzione è disposta dalla Direzione provinciale del Tesoro che emette un ordine di riscossione per i depositi in contante ovvero un ordine di ricevimento per quelli in titoli.

Per i depositi in contante, la Sezione emette una quietanza e contabilizza l'importo in una contabilità speciale il cui saldo viene mensilmente trasferito alla Cassa depositi e prestiti in un c/c accesso presso la Tesoreria centrale. La restituzione è disposta dalla Ragioneria provinciale dello Stato su delibera della Direzione provinciale del Tesoro, la quale emette un particolare titolo di spesa che, una volta pagato, determina, attraverso un giro di scritture eseguite a livello di amministrazioni centrali, l'addebitamento al suddetto c/c accesso presso la Tesoreria centrale.

I depositi in titoli (1) sono custoditi dalle Sezione di tesoreria le quali hanno pure l'obbligo di curare lo «stacco» delle cedole sulla base di un apposito ordine ricevuto dalla Ragioneria provinciale dello Stato. L'importo delle cedole incassate è versato, sempre su ordine di riscossione della Direzione provinciale del Tesoro, sulla contabilità speciale a cui affluiscono i depositi in contante; successivamente, con apposito titolo di spesa le somme vengono riconosciute al depositante (2).

(1) I titoli che possono essere ricevuti sono espressamente previsti dalle Istruzioni generali sui servizi del Tesoro e dalle Istruzioni generali sul servizio dei depositi.

(2) In alternativa le Sezioni, sulla base di un «ordine» della D.P.T., provvedono a consegnare le cedole ai depositanti.

4. La tesoreria unica

La legge con la quale è stato introdotto il sistema di tesoreria unica rappresenta l'ultimo di una serie di provvedimenti che hanno avuto come obiettivo il riafflusso nella Tesoreria statale delle disponibilità liquide degli Enti del Settore pubblico.

Tale problematica venne emergendo con l'avvio della riforma tributaria varata nei primi anni settanta, che, sopprimendo tra l'altro la capacità impositiva degli enti locali, trasferì l'onere di fornire i fondi necessari per il loro finanziamento al bilancio Statale, che ha così assunto sempre più il carattere di bilancio di «trasferimenti».

Il fenomeno in esame venne sempre più evidenziandosi dopo l'emanazione, negli anni 1977-78, dei provvedimenti straordinari per il ripianamento dei debiti degli enti locali e con la modifica del sistema di finanziamento che prevedeva la determinazione delle assegnazioni sulla base del bilancio di competenza degli enti pubblici (1).

In base al nuovo sistema di finanziamento le somme erogate dallo Stato uscivano dalla Tesoreria statale prima che venissero spese dagli enti destinatari, i quali ultimi, pertanto, potevano lucrare ingenti interessi bancari dalle banche tesoriere che avevano la disponibilità effettiva dei fondi; per contro, il Tesoro era costretto a indebitarsi anzitempo sopportando i connessi gravosi oneri.

Con l'attuazione del sistema di tesoreria unica si è pertanto realizzato lo scopo di far sì che le somme erogate agli enti del settore pubblico uscissero dalla Tesoreria statale solo nel momento della effettiva spendita da parte degli enti medesimi. Sui complessi problemi che scaturiscono dalla dimensione dei fondi gestiti nell'ambito della tesoreria unica e sui rapporti tra gestione di bilancio e gestione di tesoreria si rinvia all'Appendice.

Sul piano operativo, una prima attuazione della nuova regolamentazione è stata rappresentata dall'istituzione a nome degli enti del settore pubblico (segnatamente enti locali territoriali) di contabilità speciali alle quali affluivano le somme erogate dallo Stato, somme che venivano prelevate - una volta soddisfatte alcuni particolari condizioni - per essere utilizzate nei modi consueti sulla base di ordini di pagamento emessi dagli enti stessi.

(1) Cfr. Banca d'Italia, *Bollettino economico* n. 5, ottobre 1985, pag. 13.

La legge n. 720/84 e i decreti di attuazione

La legge n. 720 del 29 ottobre 1984 classifica gli enti destinatari delle disposizioni in materia in due tabelle allegate alla legge stessa. Gli enti elencati nella tabella A (quasi tutti gli enti territoriali) devono detenere tutte le proprie disponibilità presso le Sezioni di tesoreria; quelli della Tabella B, invece, che hanno un bilancio di entrata superiore a 1 miliardo di lire, restano soggetti alla disciplina di cui alla legge 119/81.

Sulla base della normativa predetta, a ciascuno degli enti della tabella A viene acceso un conto, articolato in due sottoconti: uno fruttifero e l'altro infruttifero. Nel primo (1) sono versate a cura del tesoriere le entrate proprie degli enti, mentre in quello infruttifero debbono affluire le entrate provenienti dal bilancio dello Stato e delle Amministrazioni statali autonome nonché i fondi provenienti da altri enti del settore pubblico.

Il nuovo sistema prevede che il tesoriere dell'ente esegua i pagamenti utilizzando in primo luogo le entrate riscosse nella giornata e, qualora queste non siano sufficienti, anticipando - fino all'importo globale giacente nelle due contabilità speciali e con l'utilizzo prioritario di quelle fruttifere - le somme necessarie (2).

Il regolamento con la Sezione di tesoreria delle operazioni eseguite dai tesoriere degli enti avviene il terzo giorno lavorativo successivo a quello di effettuazione, versando l'eventuale saldo positivo della giornata ovvero prelevando quello negativo (quando i pagamenti superano gli introiti); sui prelevamenti effettuati dal tesoriere a fronte di somme anticipate per conto dell'ente è riconosciuto, per il periodo di tempo suddetto, un interesse pari al tasso ufficiale di sconto diminuito di due punti.

Il nuovo quadro normativo configura un sistema tripolare fortemente innovativo nell'ordinamento, in quanto il tesoriere dell'ente si sostituisce al legale rappresentante dello stesso quale responsabile della gestione contabile delle somme giacenti in Tesoreria provinciale; l'ente continua ad avere la responsabilità generale per i pagamenti disposti e le entrate proprie da acquisire mentre la Banca d'Italia, quale gestore del Servizio di tesoreria provinciale, si limita a detenere i fondi in attesa dell'utilizzo da parte degli enti che rientrano nella tesoreria unica.

(1) Il tasso di interesse viene fissato con decreto del Ministro del Tesoro.

(2) Qualora il tesoriere anticipi somme superiori a detto saldo, tale ultimo importo può essere prelevato presso la Sezione di tesoreria, che lo contabilizza al conto «sospeso» in attesa che nuove entrate consentano il ripianamento della partita. In tali casi il tesoriere deve corrispondere al Tesoro un interesse pari al tasso ufficiale di sconto aumentato di tre punti.

La procedura

Per poter applicare con i necessari requisiti di efficienza e garanzia la regolamentazione della tesoreria unica è stato previsto che il funzionamento del nuovo conto si avvalga di una procedura informatica in tempo reale che consente di ottenere il saldo globale delle due contabilità speciali nonché, ai fini del calcolo degli interessi, separate evidenze per i movimenti da riferire, con una apposita codificazione, alle contabilità fruttifere e infruttifere.

La banca tesoriere dell'ente del settore pubblico (1), fino a 3 giorni lavorativi dopo la data in cui ha eseguito le operazioni di incasso e pagamento per conto degli enti stessi, presenta all'unità di riscontro della Sezione un prospetto in quadruplica copia nel quale, distintamente per ciascun degli enti di cui gestiscono la Tesoreria, sono riportati i saldi creditori o debitori (2) affinché possa eseguire rispettivamente il prelevamento o il versamento. L'unità di riscontro, sulla base del prospetto suddetto, provvede a contabilizzare con procedura automatizzata le operazioni sulle contabilità fruttifere e/o infruttifere secondo le indicazioni fornite dalla banca tesoriere, mentre l'unità di cassa esegue le operazioni medesime inserendole tra le partite da regolare con la stanza di compensazione.

Le evidenze dei conti sono acquisite da memorie informatiche centralizzate. I sistemi di contabilizzazione sono tipicamente bancari poiché non è più prevista la prenotazione dei pagamenti, il saldo è ottenuto con il metodo scalare, l'inserito «soggetto a rigoroso rendiconto» sostituito da una «videata» ed i prelevamenti sono eseguiti senza titoli di spesa.

La tesoreria unica è regolata da norme profondamente innovative che hanno costituito uno dei primi passi verso la modernizzazione di tutto il settore.

(1) I tesorieri che non aderiscono al servizio di compensazione danno incarico a una banca che vi partecipa.

(2) Saldi creditori qualora le banche abbiano eseguito pagamenti a valere sui fondi giacenti sulle contabilità speciali; saldi debitori, ove debbano versare le somme riscosse per conto degli enti.

5. Le operazioni con l'Ente Poste

Tra i soggetti che intervengono nello svolgimento delle operazioni del Servizio di tesoreria statale, l'Ente Poste svolge uno dei ruoli operativi più rilevanti.

Gli uffici periferici della Posta infatti si configurano come «punti terminali» del servizio nelle località in cui non sono insediate le Sezioni di tesoreria consentendo, anche se entro determinati limiti, ai debitori e ai creditori dello Stato, di eseguire le operazioni di versamento e di prelevamento; con la Posta inoltre le Sezioni intrattengono rapporti per operazioni riguardanti il debito pubblico, la gestione dei depositi e la riscossione di titoli postali che le Tesorerie hanno accettato in versamento.

5.1 I rapporti per le operazioni di introito

Si è già avuto modo di rilevare che le Sezioni di tesoreria possono ricevere dai creditori dello Stato versamenti in titoli postali e sul c/c postale che ciascuna Sezione ha acceso presso l'Ente Poste.

I titoli postali (vaglia postali o telegrafici) sono ricevuti dalle Sezioni le quali provvedono a incassarli direttamente emettendo contestualmente le relative quietanze di entrata. Il movimento dei titoli è evidenziato nella situazione contabile della Banca in un apposito conto di deposito denominato «deposito di titoli postali e di credito» che viene addebitato al momento del ricevimento dei titoli e accreditato all'atto della riscossione. L'unità di riscontro segue i movimenti dei titoli con un apposito registro; fino alla riscossione, i titoli sono custoditi nei locali di sicurezza della filiale.

Gli operatori possono effettuare versamenti anche sul c/c postale intestato alla Sezione di tesoreria competente. In tal caso essi utilizzano particolari bollettini postali di versamento a tre parti, delle quali una costituisce la ricevuta per il versante (1) e le rimanenti due sono trasmesse dal Servizio Bancoposta alla Tesoreria unitamente a un elenco di accompagnamento che evidenzia il saldo risultante dopo le operazioni ivi descritte.

La Sezione segue le operazioni mediante apposite evidenze dalle quali risultano le operazioni di accreditamento (versamenti eseguiti dai debitori dello Stato) e di addebitamento (prelevamenti effettuati dalla Sezione a copertura delle quietanze emesse).

(1) Un recente provvedimento legislativo ha attribuito a tale ricevuta «potere liberatorio».

Quando saranno soddisfatte le condizioni necessarie per il rilascio delle quietanze di entrata (1) la Sezione emetterà le quietanze medesime, disponendo contestualmente il prelevamento delle corrispondenti somme dal c/c postale con l'emissione di un assegno postale di prelevamento la cui firma è di competenza del Capo della Sezione.

La filiale dell'Ente Poste dopo aver verificato «in tempo reale» che l'importo dell'assegno rientra nella disponibilità esistente sul c/c riconosce l'importo alla Sezione nella stessa giornata in cui l'assegno è emesso.

In sostanza i movimenti sul c/c postale nelle evidenze delle Sezioni sono sostituiti con una scritturazione extracontabile e una registrazione contabile.

Per contabilizzare l'importo relativo ad un assegno non riscosso nella stessa giornata di emissione è prevista una apposita procedura, con la scritturazione dell'importo al c/sospeso collettivi.

Tutte le operazioni di gestione del conto corrente postale, con l'introduzione dell'«Automazione dello sportello» sono state informatizzate.

5.2 *I rapporti per le operazioni di pagamento*

La filiale dell'Ente Poste localizzata nel capoluogo di provincia in cui ha sede la Sezione di tesoreria, e gli uffici postali dislocati nei Comuni della provincia, svolgono un ruolo importante nel pagamento dei titoli di spesa (complessivamente l'Ente Poste esegue circa 5 milioni di operazioni annue connesse con il pagamento di partite ricomprese nei titoli di spesa singoli e collettivi).

I creditori dello Stato infatti possono chiedere, con determinati limiti e modalità, che i titoli siano pagabili presso l'ufficio postale di un Comune (2). In questo caso la Sezione «assegnataria» invia il titolo alla filiale dell'Ente Poste che lo smista all'ufficio dipendente «pagatore». Una volta pagato il titolo, con il percorso inverso, sarà presentato alla Sezione che rimborserà l'importo accreditandolo alla contabilità speciale «Ordinatore Vaglia e Risparmi» il cui funzionamento è descritto nel paragrafo successivo. L'accredito deve avvenire - dopo che la Sezione ha riscontrato formalmente regolari i titoli pagati - entro otto giorni dalla presentazione dei titoli per il rimborso.

Se il creditore si avvale della facoltà - prevista dal D.P.R. 21/84 sulle modalità agevolative di estinzione - di avere riconosciuto l'importo del titolo sul

(1) È necessario che: *a*) la Sezione venga a conoscenza delle imputazioni del versamento; *b*) sia compilata, eventualmente, la relativa distinta di versamento; *c*) la competente Amministrazione Statale rilasci il visto per la riscossione, ove previsto.

(2) L'importo massimo di un titolo di spesa pagabile presso un ufficio postale è fissato in relazione all'importanza dell'ufficio stesso.

proprio conto corrente postale o mediante un vaglia postale, la Sezione estingue il titolo, riconosce l'importo alla contabilità «O.V.R.» e trasmette alla filiale dell'Ente, con appositi elenchi, i dati necessari all'accredito o all'emissione dei titoli postali (1).

5.3 *Le contabilità accese alle filiali dell'Ente Poste*

Ciascuna filiale della Posta è titolare di tre contabilità speciali rispettivamente denominate «Ordinatore Vaglia e Risparmi», di «deposito» e per «entrate di bilancio».

La contabilità «O.V.R.» è utilizzata per trasferire, mediante la procedura contabile di seguito descritta, fondi al conto corrente acceso presso la Tesoreria centrale al nome dell'Ordinatore per vaglia e risparmi (tale conto corrente rientra tra quelli aperti presso la Tesoreria centrale al fine di regolare i rapporti tra Tesoro, Posta e Cassa DD.PP.). Su tale contabilità affluiscono le somme che eccedono quelle detenibili nella cassa di ciascuna filiale dell'Ente Poste, gli importi dei titoli di spesa rimborsati dalla Sezione e quelli delle cedole e dei titoli di debito pubblico pure pagati dalla Posta e versati alle Tesorerie.

Alla fine di ogni mese, il saldo della contabilità, attraverso un conto di transito della Banca d'Italia, viene accentrato presso la Sezione di tesoreria di Roma - Via dei Mille, la quale, considerando le somme in tal modo affluite come un versamento eseguito dalla Tesoreria centrale, rilascia una quietanza di «fondo somministrato» (2) determinando in conclusione l'aumento delle disponibilità del c/c intestato all'ordinatore vaglia e risparmi presso la Tesoreria centrale.

Sulla contabilità di «deposito» la filiale della Posta esegue con cadenza decennale il versamento dei fondi messi a disposizione dal Ministero nonché delle somme depositate presso la stessa filiale a titolo di cauzione da Amministrazioni dello Stato, enti e privati. I prelevamenti sono effettuati mediante particolari titoli di spesa estinguibili con quietanza del Cassiere provinciale della Posta previo visto del Controllore della Posta stessa.

La contabilità per «entrate di bilancio» registra i versamenti decadali del Cassiere della Posta per gli importi ricevuti dagli uffici postali. I prelevamenti sono invece disposti dalla Direzione generale della Posta - Ragioneria centrale con un titolo trasmesso alla filiale della Posta e da questa inoltrato per il pa-

(1) Questa procedura, recentemente introdotta, evita che i titoli di spesa (come previsto in precedenza) viaggino tra Sezioni e Filiali della Posta.

(2) In effetti la Sezione rilascia una quietanza per i fondi affluiti sulla contabilità speciale accesa presso di essa, e una seconda per le somme accentrate da tutte le altre Sezioni.

gamento alla Sezione di tesoreria; tali prelevamenti costituiscono in sostanza il rimborso di pagamenti eseguiti dalla stessa filiale in favore dei propri dipendenti.

5.4 *Il pagamento delle «Sovvenzioni»*

La Posta, per fronteggiare il fabbisogno giornaliero di cassa, può prelevare il «contante» presso la Sezione mediante l'emissione di un particolare titolo che, in relazione all'ammontare generalmente rilevante dell'operazione, è assoggettato a peculiari modalità di trattenza e di quietanza (1).

Allo scopo di semplificare il regolamento contabile delle operazioni tra la Sezione e la Posta (la quale partecipa alla Stanza di Compensazione, operante presso ogni filiale della Banca d'Italia) viene utilizzato un prospetto (denominato modulo C.T.), che riepiloga tutte le operazioni di introito e di pagamento della giornata e fa emergere il saldo complessivo.

A seguito dell'emanazione della legge 71/94 che prevede la trasformazione dell'Amministrazione Postale in Ente Poste e successivamente in S.p.a., il Tesoro e le Poste, sentita anche la Banca d'Italia, hanno avviato contatti per la stipula di una «Convenzione» che dovrà ridisegnare tutti i rapporti tra gli stessi organismi.

(1) Tale titolo è costituito da tre fogli, rispettivamente indicati con la lettera A, B e C. La Posta trattiene come matrice il foglio A e trasmette alla Sezione, con bolgetta, i fogli B e C.

Il foglio B contiene tre parti e cioè:

- la richiesta di sovvenzione di fondi che deve essere sottoscritta dal Cassiere, dal Controllore e dal Direttore della filiale dell'Ente Poste e Direttore dell'area servizi finanziari;
- l'autorizzazione al prelevamento che, dopo l'accertamento della regolarità della richiesta, deve essere sottoscritta dal titolare dell'unità di riscontro e dal Capo della Sezione;
- la ricevuta, sulla quale la Sezione acquisisce, all'atto del riconoscimento della somma, le firme di quietanza da parte del Cassiere e del Controllore delle Poste.

La parte B - dopo la consegna della somma alla Posta con contestuale ritiro della quietanza del Cassiere e del Controllore della Posta stessa - è passata dalla cassa all'unità di riscontro con le modalità e per i fini dei titoli di spesa pagati.

Il foglio C della sovvenzione - che rappresenta l'avviso dell'avvenuto pagamento - deve essere recapitato in giornata dalla Sezione al Direttore della filiale dell'Ente Poste.

6. Il rimborso dei titoli pagati

I titoli di spesa pagati da Casse diverse dalla Sezione di tesoreria competente devono essere trasmessi a quest'ultima, la quale provvede a rimborsare gli importi dopo averli scritturati tra i propri pagamenti.

Il rimborso è eseguito con una procedura che, in sostanza, prevede che i titoli pagati dalle altre Casse siano da queste «versati» in luogo di «contante» per ottenere il rilascio di quietanze di entrata.

- a) Titoli pagati da casse insediate nella stessa provincia della Tesoreria che deve rendicontare i titoli.

Gli Uffici del Registro, le Dogane e le filiali della Posta - le quali presentano i titoli pagati dagli uffici postali della provincia - versano i titoli alla Sezione per ottenere il rilascio di una quietanza d'entrata.

L'unità di riscontro, dopo aver esaminato i titoli pagati per accertarne la regolarità, li scrittura in esito definitivo (1) provvede all'«annullamento» (con la perforazione e l'apposizione del timbro «rimborsato») e compila contestualmente la quietanza.

- b) Il rimborso dei titoli ad altre Sezioni di tesoreria.

I titoli di spesa pagati da una Sezione di tesoreria per conto di una Consorella (2) sono, all'atto del pagamento, scritturati al conto sospeso con apposita evidenza (mod. 4T.) nella quale confluiscono tutti i pagamenti eseguiti per conto di una stessa Sezione.

Mensilmente, di norma il giorno 23, i titoli pagati sono spediti per posta alla Sezione che li dovrà scritturare in esito definitivo; nella circostanza non viene eseguita alcuna registrazione contabile, poiché il titolare dell'unità di riscontro provvede soltanto a sottoscrivere una apposita annotazione sul mod. 4T.

Il successivo giorno 28 la Tesoreria destinataria scrittura in esito i titoli pervenuti riconoscendo l'importo alla filiale coesistente con la Sezione mittente la quale provvede a scaricare il conto sospeso sul quale erano stati contabilizzati i titoli.

La particolare procedura sopra descritta si rende necessaria in quanto le Sezioni di tesoreria non hanno tra di esse alcun collegamento contabile.

(1) I titoli da scritturare tra i pagamenti in conto sospeso di "cassa" sono passati all'unità di cassa per la registrazione e la custodia con le modalità previste per i titoli della specie.

(2) Es., un titolo di spesa emesso da un funzionario delegato di Agrigento sulla Sezione di Agrigento pagato presso la Sezione di Sondrio.

c) Titoli di spesa pagati da uffici pagatori insediati in provincia diversa da quella della Sezione che li deve rendicontare.

Sono prodotti per il rimborso alla Sezione insediata nella stessa provincia con le modalità di cui al precedente punto *a*).

La Sezione provvede a rimborsare l'ufficio pagatore ed esegue le scritturazioni con le modalità di cui al precedente punto *b*) per ottenere a sua volta il rimborso dalla Consorella.

**LA RENDICONTAZIONE
E IL CONTO GIUDIZIALE DEL TESORIERE**

1. La rendicontazione delle Sezioni di tesoreria

La rendicontazione resa direttamente dalle Sezioni di tesoreria si riferisce alle operazioni di incasso e di pagamento eseguite e viene prodotta agli uffici statali con cadenza giornaliera, decadale, mensile e annuale secondo la specie delle entrate e dei titoli di spesa. La rendicontazione periodica costituisce la giustificazione delle operazioni eseguite e rappresenta il necessario presupposto per l'elaborazione dei documenti contabili fondamentali dello Stato.

Gli elaborati di supporto delle contabilità rese dalle Sezioni sono prodotti dal Servizio E.S.I. sulla base delle informazioni trasmesse dalle Sezioni stesse tramite il sistema informatico all'atto della compilazione dei documenti di entrata ovvero della registrazione delle operazioni di esito. Tali elaborati sono spediti dal S.E.S.I. alle singole Sezioni le quali, dopo averli riscontrati con le evidenze e i documenti in loro possesso, li trasmettono - corredati di alcuni documenti di entrata e dei titoli pagati - agli Uffici competenti (ad es. Ragioneria provinciale dello Stato, funzionari delegati, Amministrazioni autonome, Corte dei conti) (1).

Per quanto concerne la rendicontazione mensile delle entrate, le Sezioni inviano elenchi «totalizzati» delle operazioni di entrata relative al bilancio dello Stato agli uffici statali di riscontro ai quali hanno già inoltrato la documentazione giornaliera e decadale.

La rendicontazione dei titoli di spesa pagati, di regola, viene eseguita inviando i titoli stessi, descritti in appositi elenchi, agli uffici di riscontro della Corte dei conti. Gli ordinativi su ordini di accreditamento sono inviati alla Corte dei conti con un elenco (mod. 31 ter C.G.) unitamente ai buoni di prelevamento. Alla stessa Corte sono pure spediti gli ordini di accreditamento completamente estinti e gli ordinativi diretti pagati. Per questi ultimi cfr. tav. 12.

Gli ordinativi di contabilità speciale pagati nonché le quietanze di entrata, le matrici e gli estratti, secondo casi espressamente previsti dalla normativa, sono trasmessi ai Titolari delle contabilità speciali stesse sempre con appositi elenchi che contengono pure il saldo della contabilità e gli estremi dei titoli rimasti da pagare.

Alla Direzione generale del Tesoro le Sezioni inviano mensilmente, sempre con elenchi descrittivi, la contabilità dei B.O.T. emessi e pagati, nonché

(1) La rendicontazione giornaliera e decadale riguarda le entrate imputate a taluni capi del bilancio dello Stato (dal 1° al 10° nonché il 17°, 19°, 20°, 21° e 29°); per queste le Sezioni trasmettono giornalmente gli estratti delle quietanze alle Ragionerie provinciali o altri uffici di riscontro locali; decadalmente agli stessi uffici, le Tesorerie inviano anche elaborati opportunamente raggruppati.

quella degli ordini di trasferimento fondi emessi e pagati e degli ordini di prelievo per le sovvenzioni alle filiali della Posta.

Pure mensilmente le Sezioni spediscono alla Direzione generale del Tesoro, con elaborati predisposti *in loco* manualmente, i valori del debito pubblico pagati mentre la contabilità degli introiti riguardanti lo stesso settore è resa dalla Sezione di Roma - Via dei Mille presso la quale vengono eseguiti i versamenti per i prestiti emessi.

2. La rendicontazione generale della Banca quale tesoriere dello Stato

L'Amministrazione Centrale della Banca produce, ad integrazione di quella delle Sezioni di tesoreria, le rendicontazioni relative al conto "disponibilità", nonché alla globalità delle operazioni di incasso e pagamento eseguite dalle Sezioni stesse; provvede anche alla compilazione del «conto giudiziale».

Per il conto «disponibilità», il Servizio Rapporti con il Tesoro calcola l'ammontare semestrale degli interessi maturati che, dopo i riscontri di competenza del Servizio Ragioneria, è comunicato alla Direzione generale del Tesoro. Gli interessi non sono contabilizzati con uno specifico provvedimento, ma confluiscono nelle partite da regolare tra Banca d'Italia e Tesoro.

Per gli incassi e i pagamenti eseguiti dalle Sezioni, il Servizio R.T. provvede a una rendicontazione mensile e a una annuale.

Mensilmente, sulla base dei dati forniti dal S.E.S.I. e riepilogati opportunamente, sono predisposti i modd. 108 T. per introiti ed esiti di «bilancio» e «fuori bilancio», distintamente per «competenza» e «residui». Tali elaborati sono inviati alla Direzione generale del Tesoro (la quale dopo averli controllati li utilizza per il «conto mensile riassuntivo del Tesoro» pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale) con allegati i modd. 114 T. riguardanti il riconoscimento dei pagamenti distinti per specie titolo. Questi ultimi elaborati sono quindi inoltrati anch'essi alla Corte dei conti che ne verifica la regolarità con le contabilità ricevute direttamente dalle Sezioni. La Corte stessa dà discarico alla Banca dei pagamenti regolari trasmettendo i modd. 114 T. alla Direzione generale del Tesoro per l'invio al Servizio Rapporti con il Tesoro.

Per i pagamenti relativi alle Aziende autonome, queste ultime - sulla base delle contabilità prodotte dalle Sezioni e riconosciute regolari - emettono una «nota di accertamento». Tale documento è inviato al Tesoro, il quale addebita per pari importo il corrispondente c/c acceso presso la Tesoreria centrale rilasciando una quietanza di «fondo somministrato» (che per la Banca d'Italia costituisce in sostanza il discarico dei pagamenti) da allegare al conto giudiziale.

Annualmente il Servizio Rapporti con il Tesoro sulla base delle risultanze al 31 dicembre, comprensive delle rettifiche apportate dopo la chiusura dell'esercizio, compila il mod. 108 T. così detto «complementare», che è trasmesso in doppia copia alla Direzione generale del Tesoro; dopo essere stato «parificato» con le scritture di entrata e discaricato per le operazioni di uscita, il mod. 108 T. viene prodotto in rendiconto generale alla Corte dei conti che lo trasmette con apposita relazione al Parlamento per l'approvazione con legge.

**Prospetto esemplificativo del
“Conto complementare dell’erario dello Stato”**

A) Introiti+debito trasportato		3.109.125.323.146.830
Spese di bilancio c/competenza	600.494.107.053.144	
Spese fuori bilancio c/competenza	844.960.271.508.974	
Fondi somministrati	3.130.205.427.983	
Pagamenti p/c aziende autonome	1.221.073.803.327.213	
Quietanze emesse per titoli stralciati	<u>61.873.825.678</u>	
Totale dei pagamenti riconosciuti in c/competenza	2.709.720.261.052.992	
Pagamenti bilancio in c/residui	56.112.745.133.898	
Pagamenti fuori bilancio in c/residui	965.000.000	
Totale dei pagamenti riconosciuti in c/residui	56.113.710.133.898	
B) Totale dei pagamenti riconosciuti	<u>2.765.833.971.186.890</u>	2.765.833.971.186.890
Titoli di spesa da regolarizzare	73.658.986	
Pagamenti in c/collettivi	4.543.869.545.342	
Pagamenti p/c aziende autonome da rimborsare	389.769.528.276.775	
Rimanenze cedole interessi B.O.T.	<u>30.533.116.279.000</u>	
C) Totale dei pagamenti ancora non riconosciuti	424.846.587.760.103	
D) Utilizzo del conto disponibilità	<u>-81.555.235.800.163</u>	
E) Totale a pareggio e nuovo debito trasportato	<u>343.291.351.959.940</u>	<u>343.291.351.959.940</u>

Legenda:

- A) totale degli introiti nell’esercizio in riferimento aumentato del debito trasportato dell’esercizio precedente;
- B) totale generale dei pagamenti: espone l’importo globale dei pagamenti eseguiti dalle tesorerie nell’anno di riferimento, riconosciuti sia dalla Corte (con il formale rilascio delle dichiarazioni mensili di regolarità mod. 114 T.) sia dalle Aziende Autonome con le quietanze di fondo somministrato;
- C) totale dei pagamenti eseguiti dalle tesorerie nell’esercizio in riferimento e precedenti, non riconosciuti perchè, per loro natura, non sono scritturati in esito definito nel “sistema tesoreria”;
- D) sbilancio tra uscite ed entrate. Nel prospetto rappresenta la quota, riferibile all’erario, del conto “disponibilità”;
- E) nuovo debito trasportato pari al saldo tra le entrate e le uscite riconosciute dell’erario Stato.

3. La chiusura dell'esercizio

Oltre che dall'esigenza di totalizzare le operazioni «per anno», gli adempimenti (1) che le Tesorerie svolgono in relazione al passaggio da un esercizio al successivo discendono dalla necessità di consentire la contabilizzazione delle operazioni il cui *iter*, iniziato in un esercizio, si completa in quello successivo.

3.1 *Le operazioni prima della chiusura*

Le operazioni precedenti la chiusura riguardano i titoli di spesa e sono finalizzate a individuare quelli che scadono di validità alla fine dell'esercizio. L'unità di riscontro quindi, all'approssimarsi della chiusura dell'esercizio, sulla base delle proprie evidenze (schede di prenotazione ed elenchi di trasmissione dei titoli di spesa da pagare) provvede a ritirare dall'unità di cassa della Sezione i titoli che scadono di validità e a richiedere in restituzione quelli giacenti presso gli uffici pagatori.

Le Sezioni inoltre:

- estinguono gli ordini di accreditamento che presentano una rimanenza inferiore a lire 10.000, facendone affluire l'importo ai bilanci delle Amministrazioni emittenti;
- provvedono all'emissione delle quietanze di entrata per i titoli di spesa che prevedono tale modalità;
- completano le segnalazioni per i titoli emessi dalle Amministrazioni aderenti al SIRGS;
- estinguono i titoli che prevedono modalità agevolative (accredito in conto corrente bancario, vaglia cambiario, ecc.).

3.2 *Le operazioni alla chiusura e il debito trasportato*

Alla fine dell'ultimo giorno lavorativo dell'anno, la Sezione esegue le ordinarie chiusure mensili dalle quali, in base alle evidenze del registro generale

(1) Dal 1964 l'esercizio finanziario dello Stato inizia il 1° gennaio e termina il 31 dicembre con un mese di proroga. Fino ad allora, l'esercizio era fissato tra il 1° luglio e il 30 giugno, pure con un 13° mese. Nel mese di proroga dell'esercizio, potevano essere eseguite operazioni riferite all'esercizio precedente. In effetti si trattava di un artificio che sostanzialmente consentiva che l'esercizio fosse di 13 anziché di 12 mesi e comportava notevoli intralci alla correttezza delle operazioni poiché nel mese di proroga dovevano essere prodotte due contabilità: una per l'esercizio in apertura e l'altra per quello in chiusura. La legge n. 468 del 1978 ha abolito il 13° mese.

mod. 82 T., si ottiene il cosiddetto «debito trasportato» (1) che è rappresentato dallo sbilancio tra i pagamenti e gli introiti effettuati; tale importo costituisce il dato iniziale dell'esercizio che si apre e va esposto nel nuovo registro mod. 82 T.

Il «debito trasportato» rappresenta il dato finale al quale la Sezione fa riferimento nelle eventuali scritture di «variazione» eseguite nel nuovo esercizio per operazioni effettuate nel precedente. Specifiche modalità sono previste per le «variazioni» al vecchio esercizio; in taluni casi esse sono subordinate ad autorizzazione da parte del Ministero del tesoro e sono consentite entro termini fissati anno per anno dallo stesso Ministero in coincidenza con le particolari istruzioni fornite per la chiusura d'esercizio.

3.3 *Le operazioni dopo la chiusura*

Oltre alla variazioni alle scritture dell'esercizio precedente (alle quali conseguono rettifiche al debito trasportato), le operazioni eseguite nel nuovo esercizio che devono essere riferite al vecchio riguardano i titoli di spesa non pagati nell'esercizio di emissione, i quali conservano, anche nel successivo, la loro validità. Infatti per il titolo che non è stato pagato nell'esercizio di emissione ed è ancora valido, è necessaria l'imputazione al nuovo esercizio, imputazione che si realizza con l'attribuzione (da parte dell'amministrazione statale competente) di un nuovo numero progressivo ed eventualmente di un nuovo capitolo dello stato di previsione della spesa.

I titoli di spesa che devono avere una nuova «imputazione» sono genericamente detti «trasportati» al nuovo esercizio e con il termine «trasporto» viene indicato il complesso di adempimenti con cui si perviene alla nuova imputazione.

I titoli di spesa da trasportare, validi nel nuovo esercizio e pagati ancor prima che sia completata la procedura di «trasporto», sono scritturati dalla Sezione al conto sospeso «collettivi». Dopo il completamento della procedura di trasporto i titoli pagati saranno scaricati dal conto sospeso e contestualmente scritturati in esito definitivo. Il medesimo sistema di contabilizzazione è adottato per quei titoli di spesa pagati nell'esercizio in cui scadono di validità da altre Casse pagatrici, le quali li producono in rimborso nel nuovo esercizio.

Per i depositi provvisori, la Sezione deve inviare alla Direzione provinciale del Tesoro appositi elenchi relativi ai depositi in essere, mentre gli ordini

(1) In effetti il debito trasportato potrebbe essere rappresentato da un credito del Tesoro qualora gli incassi della Sezione superassero i pagamenti: in tal caso il debito assumerebbe segno negativo.

di restituzione riguardanti titoli e valori concernenti il debito pubblico, rimasti inesigibili allo scadere dell'esercizio successivo a quello di emissione, devono essere restituiti alla Direzione generale del Tesoro.

Gli ordini di restituzione degli effetti pubblici (per i depositi di pertinenza della Cassa DD.PP.) devono essere restituiti alla Ragioneria provinciale dello Stato, con procedure e termini distinti in relazione alla data di emissione degli ordini medesimi.

Infine le Sezioni devono inoltrare al Servizio Rapporti con il Tesoro appositi tabulati contenenti i dati relativi di B.O.T. rimasti da rimborsare dopo la chiusura dell'esercizio in cui scadono.

3.4 *Le operazioni per il «trasporto» di alcuni titoli spesa*

Ordinativi diretti

Gli ordinativi diretti rimasti inestinti al 31 dicembre hanno il seguente trattamento differenziato:

- Ordinativi emessi dalla Cassa DD.PP. a livello centrale e dall'INPDAP - gestione speciale ex-Istituti di Previdenza e I.N.A.D.E.L.
I titoli della specie vengono riprenotati automaticamente dal sistema con codice titolo 53.
- Ordinativi diretti di Amministrazioni non aderenti al SIRGS.
Per tali titoli il S.S.C. produce i modd. 100 T. in triplice esemplare. Le Sezioni ne inviano due copie alle Amministrazioni competenti e custodiscono la terza agli atti.
Al ricevimento dei modd. 100 T. con la nuova imputazione, le unità di riscontro effettuano la «riclassificazione» con apposita operazione.
- Ordinativi emessi da Amministrazioni aderenti al SIRGS.
Per tali titoli il S.E.S.I. predispone un supporto magnetico da trasmettere al SIRGS, contenente i dati identificativi dei titoli per l'indicazione degli estremi della nuova imputazione.
Il supporto magnetico in parola, integrato con i dati relativi alla nuova imputazione dei titoli in esso contenuti, viene restituito dal SIRGS al S.E.S.I., che predispone la prenotazione definitiva sui modd. 90 T. Aut., da richiamare sinteticamente da parte delle Sezioni.

Ordinativi su ordini di accreditamento

Gli ordinativi mod. 31 C.G. rimasti insoluti alla data del 31 dicembre, da trasportare al nuovo esercizio, nonché quelli perenti alla suddetta data sono

descritti su separati elenchi mod. 32 bis C.G., prodotti dal S.E.S.I. per ciascun ordine di accreditamento; non è consentito il trasporto dei buoni su O/A.

Le Sezioni di tesoreria entro il 10 febbraio trasmettono ai funzionari delegati:

- l'elenco mod. 32 bis C.G., in doppio esemplare, relativo agli ordinativi tratti su ordini di accreditamento rimasti inestinti al 31 dicembre da trasportare al nuovo esercizio; su tali moduli viene stampata, a cura del S.S.C., la numerazione progressiva in conto del nuovo esercizio, a partire dal n. 1;
- l'elenco mod. 32 bis C.G., in doppio esemplare, degli ordinativi su O/A rimasti inestinti al 31 dicembre da non trasportare all'esercizio successivo perché perenti;
- il mod. 32 bis C.G., in doppio esemplare relativo agli ordinativi pagati in esercizi precedenti e tuttora scritturati in conto sospeso «collettivi» in attesa della nuova imputazione;
- il mod. 32 bis C.G., in doppio esemplare, compilato a cura delle Sezioni, relativo agli ordinativi su O/A in limite di perenzione, estinti entro il 31 dicembre ma prodotti in versamento alle Tesorerie dopo tale data, completato con una specifica annotazione intesa a porre in evidenza il tempestivo loro pagamento; tali titoli sono depennati dai modd. 32 bis C.G. dei titoli perenti; modd. 32 bis C.G. separati sono compilati a mano a mano che arrivano altri titoli dopo la data del 30 aprile;
- il mod. 32 bis C.G., in doppio esemplare, dei buoni di prelevamento in contante eventualmente da trasportare come sopra precisato.

Il sistema trasmette al SIRGS, con flusso elettronico, le informazioni relative agli ordinativi da trasportare emessi su O/A di Enti aderenti al suddetto Sistema.

Ordini di accreditamento

I funzionari delegati sono tenuti a segnalare entro il 10 gennaio alle Sezioni gli ordini di accreditamento da trasportare al nuovo esercizio.

Non possono essere ulteriormente trasportati gli O/A per i quali il trasporto è già avvenuto nell'esercizio precedente.

I soli O/A emessi da Amministrazioni aderenti al SIRGS sono descritti in apposito supporto magnetico da trasmettere, a cura del S.E.S.I., alla Ragioneria generale dello Stato per l'attribuzione della nuova imputazione.

Per gli O/A emessi da Amministrazioni non aderenti al SIRGS, invece, una copia del mod. 34 bis C.G. viene trattenuta dalle Tesorerie, mentre gli altri

tre esemplari, entro e non oltre il 25 gennaio, vengono trasmessi alle Ragionerie che hanno effettuato sui titoli di cui trattasi il controllo preventivo.

Le Ragionerie procedono al trasporto dei titoli completando i modd. 34 bis C.G. con gli estremi della nuova imputazione; inviano, quindi, due copie dei modelli agli uffici di controllo della Corte dei conti, i quali a loro volta trasmettono le copie alle competenti Sezioni di tesoreria.

Le Sezioni, infine, inviano al funzionario delegato una copia del mod. 123 R.T. per gli O/A emessi da Amministrazioni aderenti al SIRGS; alle altre Amministrazioni viene inviata una copia del mod. 34 bis C.G. con le indicazioni dell'avvenuto trasporto e gli estremi della nuova imputazione.

Ordinativi di contabilità speciale

Al termine delle elaborazioni relative all'ultima giornata lavorativa dell'esercizio, il S.S.C. produce distintamente per Sezione e per ogni contabilità speciale di conto corrente, una lista (mod. 98 aT. trasp./89 T.) contenente l'indicazione del «debito trasportato» e degli ordinativi inestinti al 31/12 rinumerati da 900001 e prenotati con codice titolo «133». La suddetta lista riporta anche la vecchia numerazione e la disponibilità residua della contabilità speciale che rappresenta il «totale precedenti» da riprendere per le successive operazioni in conto del nuovo esercizio. Copia della lista va trasmessa a cura della Sezione al titolare della contabilità speciale per informarlo della nuova numerazione attribuita ai titoli trasportati.

Le Sezioni possono perciò scritturare in esito definitivo gli ordinativi della specie pagati fin dal primo giorno lavorativo dell'anno provvedendo a riportare, prima della resa in contabilità, sugli stessi il nuovo numero attribuito; dalla stessa data è possibile inoltre, per il titolare della contabilità speciale, emettere titoli di spesa.

**STATI CONTABILI
PRODOTTI AUTOMATICAMENTE DAL SISTEMA**

- Mod. 52 T.* riporta, distintamente per competenza e residui, i pagamenti eseguiti, nel mese di riferimento, per le operazioni di debito pubblico (rimborso titoli, pagamento cedole e tagliandi, ecc.);
- Mod. 54 T.* dimostra gli incassi e i pagamenti di Tesoreria: espone giorno per giorno i dati dei registri mod. 82 e 83 T, con i quali va riscontrato;
- Mod. 82 T.* registro generale delle operazioni eseguite in contanti dalla Sezione: espone il saldo, per l'esercizio, delle operazioni suddivise per «erario Stato», «contabilità speciali» e «depositi provvisori»;
- Mod. 83 T.* registro generale delle operazioni eseguite in titoli dalla Sezione : ha le medesime caratteristiche del mod. 82 T., dal quale si differenzia in quanto vi sono evidenziate le operazioni distinte per «contabilità speciali», «depositi provvisori», «depositi per conto della Cassa DD.PP.», «titoli concernenti il debito pubblico» e «depositi in custodia».

**STATI CONTABILI
PRODOTTI DAL SISTEMA SU RICHIESTA**

- Mod. 8 T.P.* riepiloga giornalmente gli introiti e gli esiti della Sezione;
- Mod. 16 T Aut.* riporta i movimenti degli inserti in bianco soggetti a rigoroso rendiconto e deve essere, nei casi previsti, controfirmato dal Capo della Sezione e dal titolare dell'unità di riscontro. La conservazione degli elaborati spetta all'unità di riscontro che, a fine esercizio, ne cura la rilegatura;
- Mod. 16 AT Aut. (1)* descrive analiticamente i movimenti degli inserti mod. 80 T. relativi alle contabilità speciali.

(1) Oltre ad essere stampato su richiesta, il mod. 16 AT Aut. viene anche elaborato automaticamente dal sistema alla chiusura dell'ultima giornata contabile di ciascun mese ed inviato alla Sezione, con lista, il giorno successivo.

**SCHEDE ELETTRONICHE
PRODOTTE AUTOMATICAMENTE DAL SISTEMA**

<i>Mod. 2 TESUN</i>	elenca giornalmente tutti i conti di tesoreria unica aperti presso la Sezione;
<i>Mod. 3 TESUN</i>	riporta tutte le operazioni della giornata di riferimento ed il riepilogo delle disponibilità dei conti di tesoreria unica;
<i>Mod. 4 T di scarico</i>	elenca tutti i titoli di spesa “riclassificati”, distinti tra prenotati e pagati;
<i>Mod. 4 T analitico</i>	descrive i titoli di spesa pagati distintamente per “pagamenti urgenti”, “attesa imputazione” e “altre Sezioni”;
<i>Mod. 4 T an. Gener.</i>	riporta tutte le “partite varie” in carico, i titoli pagati raggruppati per classificatore ovvero per O/A ovvero per Sezione assegnataria;
<i>Mod. 5 T.P.</i>	fornisce il totale pagato per ogni titolo (collettivi cassa), il totale pagato per ogni classificatore (pagamenti urgenti), per ciascun O/A (attesa imputazione) e per ciascuna Sezione assegnataria (altre Sezioni);
<i>Mod. 5/5 bis T.P.</i>	espone lo sbilancio del giorno per ciascuno dei vecchi sottoconti (pagamenti urgenti, attesa imputazione, collettivi cassa e altre Sezioni). I movimenti relativi a partite varie (cassa e riscontro) confluiscono nella voce collettivi cassa;
<i>Mod. 52 Spec. T.P.</i>	evidenza di tutti i titoli di spesa commutati in vaglia cambiario nella giornata di riferimento, recante l’indicazione del numero del vaglia emesso e gli estremi del beneficiario;
<i>Mod. 90 T. Aut.</i>	scheda di prenotazione di mandati e O/A contenente anche i dati di tutti i titoli di spesa precedentemente non soggetti a prenotazione (es. spese fisse, ecc.);
<i>Mod. 129 Aut. /I</i>	elenca tutti i titoli di spesa in carico alla Sezione aventi stato “I” (incompleti).

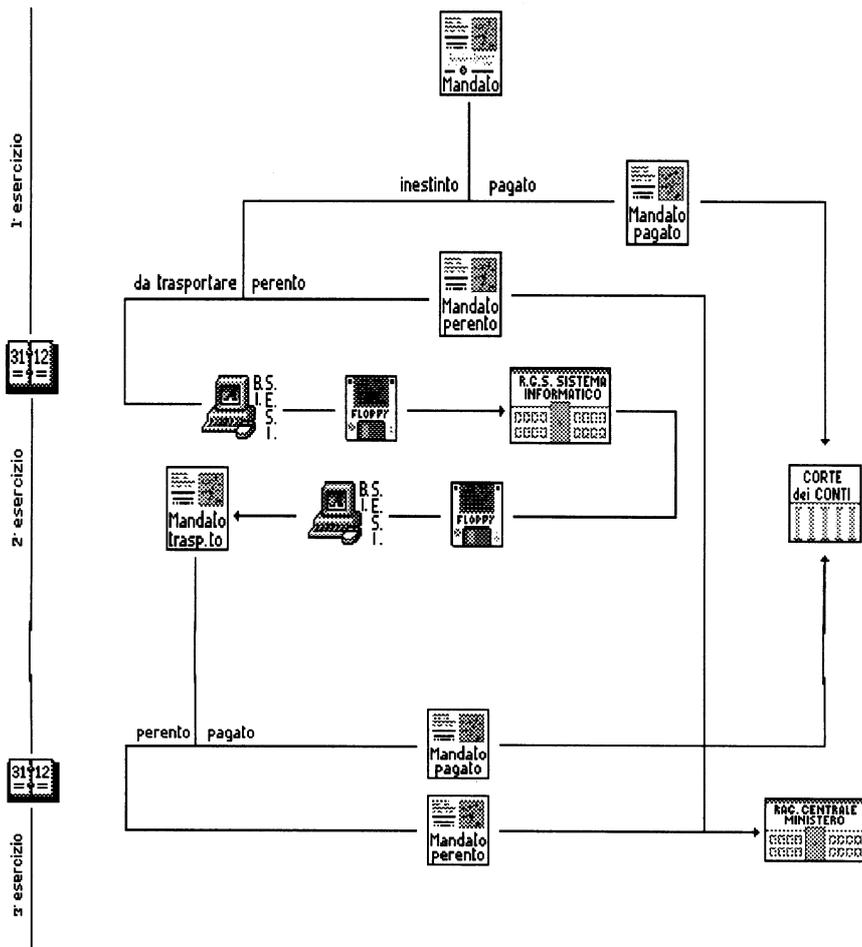
**SCHEDE ELETTRONICHE
PRODOTTE SU RICHIESTA DAL SISTEMA**

<i>Mod. 14 C.G</i>	tabulato in cui vengono elencati tutti gli ordinativi e i buoni tratti su un singolo O/A;
<i>Mod. 28 bis Cat. I</i>	registra i movimenti di riscossione e di consegna di cedole di titoli;
<i>Mod. 37-28 Cat. I</i>	riassume tutti i movimenti dei depositi in effetti pubblici e altri titoli;
<i>Mod. 83 a T.</i>	descrive analiticamente tutte le operazioni di pagamento di titoli di spesa effettuate dalla Sezione nella data di riferimento;
<i>Mod. 89 T.</i>	evidenzia le prenotazioni di titoli di spesa tratti sulle contabilità speciali;
<i>Mod. 93 T.</i>	riporta le sovvenzioni a favore dell'Ente Poste;
<i>Mod. 93 bis T.</i>	annota i titoli postali e di credito pervenuti in versamento alla Sezione;
<i>Mod. 93 ter T.</i>	evidenzia tutti i dati relativi ai movimenti dei conti correnti postali accesi al nome della Sezione (versamenti eseguiti a mezzo di conto corrente postale e prelievi effettuati con emissione dell'assegno mod. Ch 16);
<i>Mod. 123 USC</i>	espone prenotazioni ed esiti dei «depositi provvisori»;
<i>Mod. 190 T. sett./1</i>	registra i movimenti di carico e scarico di titoli di spesa pagati prodotti in versamento dall'Ente Poste;
<i>Mod. 190 T. sett./2</i>	registra i movimenti di carico e scarico di titoli di spesa pagati prodotti in versamento dagli agenti contabili;
<i>Mod. 243 D.P.</i>	espone prenotazioni ed esiti dei titoli e valori concernenti il servizio di «debito pubblico».

REGISTRI MANUALI

- Mod. 15 T.* espone, a cura dell'unità di cassa, i movimenti relativi a biglietti di Stato danneggiati, falsi o sospetti di falsità presentati alla Sezione e da questa spediti alla Cassa Speciale;
- Mod. 15 a T.* annota, a cura dell'unità di cassa, i movimenti relativi a monete metalliche danneggiate, false o sospette di falsità ritirate dalla Sezione e da questa spediti all'Istituto poligrafico e zecca dello Stato;
- Mod. 47 T.P.* evidenzia il movimento dei titoli di spesa pervenuti alla Sezione e passati dall'unità di segreteria all'unità di riscontro, previa firma per ricevuta: ivi vengono anche annotati i certificati di accreditamento al c/c postale;
- Mod. 271 D.P.* registra i movimenti, e le conseguenti consistenze, dei fogli di ruolo custoditi dall'unità di cassa.

ITER DI UN ORDINATIVO DIRETTO EMESSO DA AMMINISTRAZIONI ADERENTI AL SISTEMA INFORMATIVO R.G.S. - C. D.C.



DIMOSTRAZIONE DEGLI INTROITI ED ESITI DI UNA SEZIONE
(Rielaborazione esemplificativa del mod. 8 T.P. - I parte)

INTROITI

QUIET.MOD.121 T	18.290.766.044		
CONT. SPEC. CONTANTI	3.157.594.898		
DEP. PROV. CONTANTI	15.000	TOT. INTR. AL C/DISP.612	21.448.375.942
CONT. SPEC. TITOLI	0		
DEP. PROV. TITOLI	0		
DEP. CASSA DD.PP.	0		
CONCERNENTI D.P.	1.750.000	TOT. INTR. AL C/DEP. 463	1.750.000
TIT.CED. D.P. ESTINTI	2.350.000	TOT. INTR. AL C/DEP. 461	2.350.000
B.O.T. CARICO FOGLI	1.345.777.500	TOT. INTR. AL C/DEP. 462	1.345.777.500
		TOT. TIT. (C/461+462+463)	1.349.877.500

ESITI

ERARIO STATO	223.580.760		
FONDI SOMMINISTRATI	0		
SBIL. INTERESSI B.O.T.	0		
SBIL COLLETTIVI	-368.664.995		
CONT. SPEC. CONTANTI	8.099.294.163		
DEP. PROV. CONTANTI	0	TOT.ESITI AL C/DISP. 612	7.954.209.928
CONT. SPEC. TITOLI	0		
DEP. PROV. TITOLI	0		
DEP. CASSA DD.PP.	0		
CONCERNENTI D.P.	452.000	TOT.ESITI AL C/DEP. 463	452.000
TIT. CED. DP. SPEDITI	1.100.900	TOT.ESITI AL C/DEP. 461	1.100.900
B.O.T. SCARICO FOGLI	2.200.000	TOT.ESITI AL C/DEP. 462	2.200.000
		TOT. TIT. (C/461+462+463)	3.752.900

**RIEPILOGHI E RIMANENZE
DELLE OPERAZIONI DI UNA SEZIONE**
(Rielaborazione esemplificativa del mod. 8 T.P. - II parte)

IMPOSTA DI BOLLO	: QUIETANZE - NEL GIORNO	12.500
	: TITOLI - NEL GIORNO	0
	: TOTALE	12.500
VALUTE DEL TESORO	: ANNULLATE NEL GIORNO	0
	: SPEDITE NEL GIORNO	0
MOD. 7 CAT. I		8.393.070.969

RIMANENZE A TUTTO IL MESE

INTERESSI B.O.T.	0	VAL. DEL TESORO	422.500
------------------	---	-----------------	---------

RIEPILOGO DEBITO PUBBLICO

		NEL GIORNO	A TUTTO IL MESE
CONSOL. REDIM. CAPIT.	: COMPETENZA	0	0
	: RESIDUI	0	0
CONSOL. REDIM. INTER.	: COMPETENZA	0	0
	: RESIDUI	0	0
B.T.P. CAPITALE	: COMPETENZA	0	503.194.405
	: RESIDUI	0	0
B.T.P. INTERESSI	: COMPETENZA	0	96.880.300
	: RESIDUI	0	557.820
TOTALE DEBITO PUBBLICO		0	600.632.525

ANALISI DELLO SBILANCIO E DELLA RIMANENZA DEL C/COLLETTIVI

COLLETTIVI RISCONTRO	: ATTESA IMPUTAZIONE	444.075
	: PAGAMENTI URGENTI	0
	: PAGAMENTI C/ALTRE SEZIONI	-398.653.205
	: PARTITE VARIE	0
COLLETTIVI CASSA	: PROPRIAMENTE DETTI	29.544.135
	: PARTITE VARIE	0
TOTALE RIMANENZA	COLLETTIVI RISCONTRO	53.377.294.602
TOTALE RIMANENZA	COLLETTIVI CASSA	564.660.320
RIMANENZA TOTALE	C/SOSPESO COLLETTIVI	53.941.954.922

4. Il conto giudiziale

Annualmente le Sezioni inviano al Servizio Rapporti con il Tesoro i sottoconti giudiziali, per le entrate e le uscite della contabilità di Stato, la gestione dei depositi provvisori, i titoli e valori concernenti il debito pubblico nonché per le operazioni per conto della Cassa depositi e prestiti e dell'I.N.P.D.A.P.

I sottoconti sono costituiti da elaborati, riepilogativi delle operazioni effettuate, ai quali le Sezioni allegano le matrici dei documenti emessi per contabilizzare gli incassi e, ove previsto, i titoli che hanno dato luogo alle operazioni di esito.

I sottoconti, in attesa che vengano trasmessi al Servizio Rapporti con il Tesoro, sono custoditi, separatamente per contabilità, sotto la responsabilità del titolare dell'unità di riscontro il quale, prima della spedizione, ne accerta la conformità alle disposizioni statali con le modalità previste dalla normativa interna della Banca.

Nella sua qualità di agente contabile, la Banca d'Italia compila annualmente i conti giudiziali per le entrate e le uscite relative all'Erario dello Stato, ai depositi provvisori, ai titoli e valori concernenti il debito pubblico nonché per le gestioni della Cassa depositi e prestiti e dell'I.N.P.D.A.P.

I conti sono formati sulla base dei sottoconti giudiziali prodotti al Servizio Rapporti con il Tesoro delle singole Sezioni.

I medesimi conti sono trasmessi, unitamente ai sottoconti debitamente raggruppati, alla Direzione generale del Tesoro, all'I.N.P.D.A.P., alla Cassa DD.PP. e al Consiglio Superiore della Magistratura secondo che riguardino le contabilità di rispettiva competenza. Dopo che gli enti destinatari li hanno riconosciuti regolari e conformi alle proprie scritture, vengono trasmessi alla Corte dei conti.

La Corte provvede per l'emanazione del «giudizio di conto» al termine del quale un apposito decreto riconosce «regolare» il conto medesimo. Ove sia riconosciuto un danno erariale, il Procuratore generale della Corte avvia un giudizio di responsabilità contabile nei confronti del tesoriere.

5. La responsabilità contabile del tesoriere provinciale

Per lo svolgimento del servizio di Tesoreria statale la Banca d'Italia è soggetta alla responsabilità contabile; ciò deriva dal fatto che, proprio per la sua qualità di Istituto incaricato del servizio di Tesoreria, la Banca d'Italia assume la veste di agente contabile, ai sensi della vigente normativa di contabilità dello Stato.

Premesso che né la Legge di Contabilità generale dello Stato né il relativo Regolamento forniscono una definizione esatta della figura dell'agente contabile, ma si limitano (art. 17 Regolamento citato) a una elencazione delle categorie che in essa rientrano, si può precisare che in linea generale sono agenti contabili coloro che (persone fisiche o giuridiche) hanno la gestione di pubblico denaro o di beni appartenenti allo Stato.

Quello che intercorre tra l'agente contabile e lo Stato è un rapporto di diritto pubblico che comporta tra le parti l'esistenza di situazioni creditorie e debitorie e dal quale discendono per l'agente talune obbligazioni.

La più importante, tra quest'ultime, è costituita dall'obbligo del rendiconto (cioè, in sostanza, dalla esposizione dei risultati contabili della gestione), obbligo che è in linea generale previsto dall'art. 610 del Regolamento di Contabilità generale dello Stato, il quale dispone che «tutti gli agenti dell'Amministrazione... devono rendere ogni anno alla Corte dei conti il conto giudiziale».

Per quanto riguarda in particolare la Banca d'Italia, norme specifiche sono contenute negli artt. 631 e segg. del medesimo Regolamento nonché nelle Istruzioni Generali sui Servizi del Tesoro.

È opportuno esaminare l'*iter* che i conti stessi seguono ai fini delle loro approvazione. Organo competente in tale materia è la Corte dei conti - cui appunto i conti giudiziali devono essere presentati - alla quale è attribuita in materia di contabilità pubblica una duplice giurisdizione: una sui conti e una di responsabilità.

A tale riguardo, è utile rammentare che la denominazione di conto giudiziale è da porre appunto in relazione al fatto che la presentazione stessa del conto alla Corte, da parte dell'agente provoca l'apertura di un vero e proprio giudizio di conto; l'art. 45 del Testo Unico delle leggi sulla Corte dei conti (12.7.1934, n. 1214) prevede infatti che la presentazione del rendiconto costituisce l'agente in giudizio.

Qualora, al termine di tale giudizio, il conto sia riconosciuto regolare esso viene approvato con un apposito decreto. Ove, invece, vengano riscontrate irregolarità, il conto è inviato all'esame dell'apposita Sezione della Corte e da questo momento ha inizio la fase di giurisdizione contenziosa, cioè il giudizio di responsabilità contabile.

Tale giudizio, che si svolge in contraddittorio tra l'agente contabile e il Procuratore generale, può avere due sole conclusioni: la condanna dell'agente al risarcimento del danno o la sua assoluzione.

La responsabilità contabile, pur avendo taluni elementi caratteristici propri della responsabilità amministrativa, rispetto a questa si ispira a criteri di maggior rigore. Infatti ai fini del rigetto del conto giudiziale non è necessaria la sussistenza di un danno accertato, ma è sufficiente la constatazione di irregolarità del conto stesso; in tal caso, l'agente può ottenere il discarico solo con la dimostrazione che nessun danno ne è derivato per l'Amministrazione pubblica.

Ove, poi, il danno sia certo, spetta parimenti all'agente contabile provare che esso è derivato da causa di forza maggiore o da naturale deperimento delle cose gestite.

Si tratta, quindi, come accennato, di criteri estremamente rigoristici poiché, in presenza di danno erariale, la responsabilità dell'agente è sempre presunta e se pure non si è in presenza di una vera e propria responsabilità oggettiva, sussiste quanto meno una inversione dell'onere della prova, in contrasto cioè con i principi del diritto comune.

La posizione dell'agente contabile in tali giudizi è resa più grave anche dalla circostanza che la responsabilità contabile è valutata con criteri di maggior rigore rispetto a quella amministrativa sicché in relazione alla stessa non viene tradizionalmente applicato dalla Corte dei conti il così detto «potere riduttivo» previsto dall'art. 83 della Legge di contabilità di Stato; in base ad esso, la Corte medesima può discrezionalmente decidere - valutate equitativamente le circostanze - di porre a carico del pubblico dipendente, in caso di condanna, solo parte del danno causato all'Amministrazione. La suddetta norma infatti è stata sempre interpretata dalla Corte in senso ristrettivo e applicata, quindi, ai soli pubblici dipendenti, in giudizi di responsabilità amministrativa, con esclusione degli agenti contabili.

I criteri sopra esposti hanno più volte in passato causato la responsabilità della Banca d'Italia in giudizi innanzi alla Corte dei conti: infatti, in occasione di malversazioni operate in danno dello Stato da persone del tutto estranee alla Banca, la Corte ha condannato in solido quest'ultima al risarcimento del danno sulla base di accertata inosservanza di disposizioni di servizio da parte delle Sezioni di tesoreria interessate, anche nei casi in cui appariva non sussistere alcun nesso di causalità tra dette insolvenze e l'evento dannoso.

In tali ultimi casi, infatti, la Banca sulla base dei principi sopra esposti, avrebbe dovuto - per evitare di essere condannata - provare che il danno erariale si sarebbe ugualmente verificato pur in assenza degli addebiti mossi alla Sezione di tesoreria.

La posizione della Banca d'Italia era in passato resa ancor più delicata dal fatto che - come già citato in altra parte del presente lavoro - gli artt. 417 e 418 del Regolamento di contabilità generale dello Stato, riguardanti la responsabilità dell'Istituto per il pagamento dei titoli di spesa presso le Tesorerie, erano formulati in modo estremamente generico e quindi rendevano molto ampi i confini delle responsabilità che in giudizi innanzi alla Corte dei conti potevano alla Banca stessa essere addossate.

In anni recenti, peraltro, a seguito dell'azione di stimolo svolta dalla Banca, il testo dell'art. 417 è stato modificato nel senso di prevedere in modo più dettagliato i controlli demandati alle Sezioni di tesoreria sui titoli di spesa da pagare.

A chiusura dell'argomento, è opportuno fare cenno della evoluzione intervenuta negli ultimi anni della giurisprudenza della Corte dei conti in materia di responsabilità contabile, evoluzione che viene a mitigare i criteri rigoristici cui la Corte si era in passato ispirata.

In primo luogo, con una sentenza del 1974, la Corte dei conti ha accettato il principio che tale responsabilità nasce, alla stregua di ogni altra avente natura contrattuale, dall'inadempimento colpevole ed è quindi suscettibile di essere regolata sulla base dei normali principi del diritto.

Da ciò dovrebbe pertanto conseguire che, pur in mancanza di una esplicita norma, anche nei giudizi di responsabilità contabile dovrebbe essere applicato il potere riduttivo sopra richiamato.

Più importante è la sentenza che la Corte a sezioni riunite ha emesso il 2.3.1983 e nella quale ha, in primo luogo, qualificato il rapporto che lega la Banca d'Italia allo Stato per la gestione del servizio di Tesoreria, come un «rapporto di servizio». In sostanza, in base a tale assunto, la Banca può non solo essere titolare di organo dello Stato, ma essere allo stesso vincolata da un rapporto non dissimile da quello dei pubblici dipendenti.

Non dovrebbero, pertanto, più sussistere ostacoli all'applicazione anche alla Banca del potere riduttivo, prima limitato ai soli dipendenti dello Stato.

Ancora più rilevante è il principio, affermato nella stessa sentenza, che anche nei giudizi di responsabilità contabile l'onere della prova spetta all'accusa, cioè nel caso di specie al Procuratore generale della Corte dei conti e non incombe quindi all'agente contabile addurre le prove necessarie a ribaltare la presunzione di colpa a suo carico.

La legge 20 dicembre 1996, n. 639, intervenuta dopo una lunga serie di decreti-legge, ha modificato alcuni aspetti salienti della disciplina della responsabilità contabile. In particolare ha definito un nuovo profilo di tale responsabilità, disponendo che la stessa è "limitata ai fatti e alle omissioni com-

messi con dolo o colpa grave, ferma restando l'insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali". Inoltre, il provvedimento ha stabilito l'intrasmissibilità della stessa agli eredi salvo il caso di illecito arricchimento del *dante causa* e di conseguente illecito arricchimento degli stessi ed ha prescritto che, in sede di giudizio di responsabilità, debba tenersi conto dei vantaggi comunque conseguiti dall'amministrazione o dalla comunità amministrata in relazione al comportamento degli amministratori o dei dipendenti pubblici soggetti al giudizio stesso. Tale ultima innovazione amplia di fatto la portata applicativa del c.d. "potere di riduzione" (1) della Corte dei conti.

Rispetto alla precedente disciplina rileva l'introduzione di un'ampia limitazione della responsabilità in capo a colui che ha commesso il fatto: che potrà, infatti, essere perseguito solo in ipotesi di dolo o di "colpa grave" (con esclusione, quindi, non solo delle fattispecie connotate dalla c.d. "colpa lievissima", ma anche di quelle ascrivibili alla c.d. "colpa lieve") e nei limiti delle scelte c.d. "non discrezionali" operate dallo stesso.

La nuova disciplina, pur nel solco dell'evoluzione giurisprudenziale della stessa Corte, si è spinta decisamente oltre ed ha ridisegnato la portata e gli effetti della responsabilità contabile. Il fondamento di siffatta innovazione può ravvisarsi da un lato nella necessità di armonizzare i diversi profili di responsabilità "patrimoniale" che si incentrano sul soggetto investito di pubblici poteri (2), dall'altro nell'esigenza di responsabilizzare l'azione pubblica, rafforzando l'autonomia degli amministratori pubblici.

(1) La legge (art. 83 legge di contabilità; art. 52 TU delle leggi sulla Cdc; art. 19 TU 10.1.1957 n. 3) conferisce alla Corte dei conti la facoltà di valutare le singole responsabilità e di porre a carico dei responsabili tutto il danno accertato o parte di esso. Il precipuo criterio di applicazione va ricercato nel grado di colpa dell'agente. Quindi la riduzione dell'addebito non si configura quale esercizio di un potere meramente discrezionale ma si fonda sulla valutazione delle singole responsabilità. Nato con espresso riferimento alla responsabilità amministrativa, fino ad un recente passato si riteneva inammissibile l'applicabilità del potere riduttivo alle fattispecie di responsabilità contabile. A partire dalla metà degli anni settanta, invece, si è assistito ad una costante evoluzione della giurisprudenza della Corte, che oggi ritiene estensibile alla responsabilità finanziaria tale potere riduttivo.

(2) Nell'alveo della responsabilità patrimoniale, oltre alla responsabilità contabile, vengono usualmente ricondotte altre due categorie di responsabilità:

- la c.d. *responsabilità amministrativa* (art. 82 della legge di contabilità e 18 dello Statuto degli impiegati civili dello Stato) che ricomprende tutte ipotesi dolose e colpose con l'unica eccezione della "culpa levissima" (intesa come la mancata adozione di quel particolare grado di diligenza che l'impiegato "diligentissimus", al di sopra della media, sarebbe in grado di adottare);
- la c.d. *responsabilità civile verso terzi*, nella quale (ai sensi dell'art. 23 T.U. impiegati civili dello Stato) il pubblico dipendente risponde esclusivamente nelle ipotesi in cui agisca con dolo o colpa grave ("culpa lata" - intesa quale negligenza straordinaria, ovvero l'inosservanza di quel grado minimo di diligenza che anche l'uomo al di sotto della media è in grado di percepire). Il giurista P. Virga definisce tale limitazione di responsabilità una "fascia di sicurezza", da considerarsi necessaria affinché "la preoccupazione di rispondere anche per una lieve negligenza non paralizzi l'intera attività amministrativa".

**IL PROCESSO DI BILANCIO
E I CONTI DEL TESORO (*)**

(*) A cura di Pasquale Ferro.

1. La disciplina riguardante il bilancio dello Stato

Negli ordinamenti costituzionali moderni, l'approvazione del bilancio dello Stato costituisce il momento fondamentale dell'attività di controllo del Parlamento sul governo che senza questo documento non può né incassare i proventi della fiscalità né spendere: di conseguenza, lo Stato nelle sue molteplici articolazioni non potrebbe funzionare né manifestare in alcun modo la propria capacità d'azione e di intervento. La complessità degli Stati moderni si è riflessa anche nel bilancio che, oltre alla citata funzione (originaria e fondamentale nelle democrazie) di controllo sul governo, consente di programmare gli obiettivi in termini di sviluppo e di benessere della collettività e di assumere le conseguenti decisioni sulla destinazione e distribuzione delle risorse alle amministrazioni che costituiscono lo Stato e agli enti pubblici che, in diversi ambiti istituzionali e territoriali, perseguono le medesime finalità affidate allo Stato centrale.

La disciplina del bilancio dello Stato è contenuta in diverse fonti normative e in particolare nell'art. 81 della Costituzione, nella legge e nel regolamento di contabilità generale dello Stato approvati nel biennio 1923/24 e nella legge n. 468 del 1978, integrata dalla legge n. 362 del 1988.

Le disposizioni ora richiamate sono state ulteriormente modificate con la legge n. 94 del 3 aprile 1997 il cui obiettivo fondamentale è la revisione della struttura del bilancio al fine di attivare un sistema di responsabilità amministrative e di controllo dei costi, dei risultati e dei rendimenti dell'azione amministrativa. Tale riforma era diventata indispensabile anche a seguito della proliferazione degli oggetti di spesa rappresentati negli oltre 6000 capitoli dell'attuale bilancio che, da un lato, non consentono una proficua analisi delle politiche pubbliche perseguite e non garantiscono un efficace controllo dell'evoluzione della spesa pubblica e, dall'altro, impediscono di fatto la costruzione di un articolato e funzionale sistema di controlli di gestione.

La riforma del bilancio si muove nell'ottica di superare tali inconvenienti e pone un forte accento sulla necessità di valorizzare la responsabilità dell'organo di indirizzo politico e della dirigenza statale che attua tale indirizzo e di realizzare un collegamento tra responsabilità della gestione amministrativa, utilizzo delle risorse assegnate a ciascun dirigente e controllo dei risultati.

La nuova architettura del bilancio rappresenta quindi sia il supporto alle scelte operate dal Parlamento (che concentrerà le proprie decisioni sulle grandi opzioni di politica economica e di bilancio) sia lo strumento di gestione (attraverso il legame che unisce obiettivi, risorse, risultati e responsabilità).

Si creano, in tal modo, anche i presupposti per dare concreta attuazione alle disposizioni contenute nel decreto legislativo n. 29 del 1993. Quest'ulti-

mo ha riformato il modulo organizzativo e di gestione dell'amministrazione statale, separando i compiti di direzione politica da quelli di direzione amministrativa e concentrando l'attenzione sul ruolo fondamentale della dirigenza per l'attuazione degli obiettivi della pubblica amministrazione, per il controllo dei bilanci, nell'adozione delle misure organizzative atte a rilevare ed analizzare i costi e i rendimenti dell'attività amministrativa. Tale "filosofia" privilegia i risultati dell'attività amministrativa rispetto alla mera osservanza delle regole del procedimento, consente la precisa individuazione degli obiettivi da perseguire (che implica anche la "selezione" dei servizi che con le risorse disponibili possono essere resi alla collettività), rende trasparenti le scelte operate dalle amministrazioni ed è funzionale alle esigenze del controllo.

Sotto il profilo gestionale il d.lgs. n. 29 ha introdotto diverse innovazioni per un più efficace controllo della spesa; in particolare, è stata prevista l'assegnazione di specifici "budget" di spesa ai dirigenti che curano l'esecuzione dei programmi e dei progetti, con l'attribuzione agli stessi di autonomi poteri di gestione e di organizzazione delle risorse umane e strumentali nonché delle responsabilità per la rilevazione e l'analisi dei costi dell'attività amministrativa e per i risultati conseguiti.

Sulla base di tali indirizzi, la riforma del bilancio ha introdotto la distinzione tra bilancio per la decisione politica e bilancio per la gestione e la rendicontazione. Il primo è costruito per grandi aggregati di spesa che costituiscono l'oggetto principale dell'esame e dell'approvazione parlamentare; il secondo, finalizzato a consentire una maggiore responsabilizzazione delle strutture amministrative, è articolato, per l'entrata e per la spesa, in "unità previsionali di base", stabilite in modo che a ciascuna di esse corrisponda un unico centro di responsabilità amministrativa cui è affidata la relativa gestione. Le unità previsionali sono determinate con riferimento ad aree omogenee di attività, anche a carattere strumentale, in cui si articolano le competenze istituzionali di ciascun Ministero.

Nel nuovo processo di bilancio un ruolo importante riveste la fase di formulazione degli schemi di previsione di ciascun Ministero; in tale occasione infatti i Ministri debbono indicare, anche sulla base delle proposte dei dirigenti responsabili della gestione delle singole unità previsionali, gli obiettivi e i programmi di ciascuna amministrazione. Successivamente il Ministro del Tesoro valuta gli oneri delle funzioni e dei servizi istituzionali, nonché quelli dei programmi e dei progetti presentati dall'amministrazione interessata, con riferimento alle singole unità previsionali; nella stessa sede, esamina lo stato di attuazione dei programmi in corso, ai fini della proposta di conservazione in bilancio come residui (che non potrà in ogni caso superare il triennio) delle

somme già stanziata per spese in conto capitale e non impegnate. Infine, il Ministro del Tesoro predispone il progetto di bilancio di previsione.

La riforma modifica anche la classificazione delle entrate e delle spese. Le *entrate* sono ripartite per:

- titoli, a seconda che siano di natura tributaria, extratributaria o che provengano dall'alienazione e dall'ammortamento di beni patrimoniali, dalla riscossione di crediti o dall'accensione di prestiti;
- unità previsionali di base, ai fini dell'approvazione parlamentare e dell'accertamento dei cespiti;
- categorie, secondo la natura dei cespiti;
- capitoli, secondo il rispettivo oggetto, ai fini della rendicontazione.

Le *spese* sono ripartite in:

- funzioni-obiettivo, individuate con riguardo all'esigenza di definire le politiche pubbliche di settore e di misurare il prodotto delle attività amministrative, ove possibile anche in termini di servizi finali resi ai cittadini;
- unità previsionali di base; ai fini dell'approvazione parlamentare, dette unità sono suddivise in unità relative alla spesa in conto capitale e in conto corrente. Le prime comprendono gli investimenti diretti ed indiretti, le partecipazioni azionarie e i conferimenti nonché le concessioni di crediti mentre le seconde sono articolate in spese di funzionamento e per interventi. Nell'ambito delle unità per spese di funzionamento saranno enucleati gli oneri del personale mentre quelle per interventi conterranno tutte le altre spese. In separate previsioni sono esposti il rimborso prestiti e l'onere degli ammortamenti che, per la loro natura, non sono attribuibili ad un unico centro di responsabilità amministrativa;
- capitoli, secondo l'oggetto, il contenuto economico e funzionale della spesa, riferito alle categorie e funzioni nonché secondo il carattere giuridicamente obbligatorio o discrezionale della spesa. I capitoli costituiscono le unità elementari ai fini della gestione e della rendicontazione (1).

Per l'individuazione delle unità previsionali di base del bilancio la legge n. 94/97 ha stabilito i seguenti principi e criteri direttivi:

(1) Allo stato di previsione del Tesoro deve essere allegato un quadro contabile dal quale risultano le categorie in cui viene classificata la spesa di bilancio secondo l'analisi economica e le funzioni-obiettivo di primo e secondo livello in cui viene ripartita la spesa secondo l'analisi funzionale. Le classificazioni economica e funzionale si conformano ai criteri adottati in contabilità nazionale per i conti del settore della pubblica amministrazione. Ai fini di controllo del Parlamento, i dati forniti allo stesso attraverso il collegamento telematico istituito con il sistema informativo della Ragioneria generale dello Stato sulla base della legge n. 119/81 si riferiscono alle unità previsionali di base e ai singoli capitoli; tale collegamento consente ai singoli parlamentari di avere piena conoscenza dei fondi stanziati ed impegnati.

- rendere più razionali, significative e trasparenti le scelte del governo e del parlamento sull'acquisizione delle entrate e sulla ripartizione delle risorse fra le destinazioni di spesa e, all'interno di esse, sulla loro destinazione finale, avuto riguardo alla identificazione delle connesse responsabilità della gestione stessa;
- razionalizzare la gestione finanziaria e l'azione amministrativa, collegando la ripartizione delle risorse per funzioni alla identificazione dei centri di responsabilità amministrativa e alla disciplina del procedimento; a tal fine saranno analiticamente riconsiderati gli oggetti dei capitoli di spesa, secondo il contenuto economico, riorganizzando, ove necessario, la normativa di supporto all'autorizzazione di bilancio, anche attraverso l'abrogazione di norme desuete o assorbite;
- individuare in modo certo il responsabile dell'unità previsionale e dei relativi procedimenti;
- determinare, per ciascuna unità previsionale, l'autorizzazione ai pagamenti sulla base dell'integrazione tra i flussi informativi provenienti dal Servizio di tesoreria provinciale dello Stato e dai sistemi informativi della Direzione generale del Tesoro e della Ragioneria generale dello Stato;
- ridefinire il sistema di tesoreria unica 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;
- riorganizzare i conti di Tesoreria in modo che essi siano raccordabili con la gestione dei capitoli di bilancio e delle unità previsionali di base. Conseguentemente sarà riorganizzata l'esposizione dei conti riassuntivi mensili del Tesoro allo scopo di far emergere il raccordo, da effettuarsi nelle relazioni trimestrali di cassa, tra il conto di cassa del settore statale e l'indebitamento netto della pubblica amministrazione;
- disciplinare la procedura di formazione del bilancio sulla base di un esame delle esigenze funzionali e degli obiettivi concretamente perseguibili nel periodo cui si riferisce il bilancio, con esclusione del criterio della spesa storica incrementale;
- introdurre, ai fini della gestione e della rendicontazione, una contabilità analitica per centri di costo.

In attuazione della delega contenuta nella legge n. 94/97 è stato emanato il decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 279 che ha individuato le unità previsionali di base per l'entrata e per la spesa:

- 1) *per l'entrata*, le unità sono articolate per titoli e, al loro interno, per tipologia di cespiti; per le entrate tributarie esse sono distinte secondo che il

gettito derivi dalla gestione ordinaria dei tributi ovvero dall'attività di accertamento e di controllo degli uffici finanziari;

- 2) *per la spesa*, le unità sono ripartite, con riferimento alla spesa corrente, in conto capitale o per rimborso di prestiti. A loro volta, le unità per la spesa corrente sono distinte in unità per spese di funzionamento (comprese quelle di personale), per interventi, per trattamenti di quiescenza e altri trattamenti integrativi o sostitutivi di questi ultimi, per oneri del debito pubblico e per oneri comuni. Per la spesa in conto capitale sono individuate le unità per investimenti, per oneri comuni e, in via residuale, per le altre spese. Tale articolazione fornisce al Parlamento una serie di informazioni aggregate per settore d'intervento che in passato non erano facilmente ricavabili dall'analisi per capitoli (1).

L'individuazione delle unità previsionali di base deve avvenire in coerenza con le finalità di riorganizzazione della Pubblica Amministrazione e di semplificazione delle procedure contenute, in particolare, nelle leggi n. 241/90 (riforma del procedimento amministrativo) e n. 59/97 (decentramento di compiti e funzioni dallo Stato agli enti territoriali) nonché nel decreto legislativo n. 29/93 e nel DPR n.367/94 (riforma delle procedure di spesa e contabili).

Gli stanziamenti accolti negli stati di previsione dovranno essere graduati sull'effettivo fabbisogno finanziario, posto in relazione agli obiettivi concretamente perseguibili dalle amministrazioni; è pertanto da ritenersi escluso, in linea di massima, l'utilizzo del criterio incrementale della spesa che dovrebbe essere sostituito da un metodo di definizione degli stanziamenti che ricalca i principi del "bilancio a base zero". Quest'ultimo si basa sulla riconsiderazione periodica degli oggetti di spesa (che non potrà ovviamente riguardare tutte le spese, considerata la natura obbligatoria o indifferibile di molte di esse) e di una attenta valutazione delle esigenze di nuovi o maggiori finanziamenti, che dovranno essere coerenti con gli obiettivi perseguiti dalle amministrazioni e con le direttive di politica di bilancio tracciate nei documenti di programmazione economica e finanziaria. Inoltre, le autorizzazioni di cassa, che stabiliscono il limite dei pagamenti che ciascuna unità può effettuare nell'anno finanziario, devono essere coerenti con il ritmo di smaltimento dei residui degli

(1) È da rilevare inoltre che, nell'allegato tecnico che integra le note preliminari a ciascuno stato di previsione deve essere illustrato il contenuto delle unità e le variazioni intervenute nell'anno; devono altresì essere indicati i capitoli nei quali è disaggregata ciascuna unità ai fini della gestione e della rendicontazione, nonché il carattere giuridicamente obbligatorio o discrezionale della spesa, con il rinvio alle disposizioni legislative. Sono infine riportati i tempi di esecuzione dei programmi e dei progetti finanziati dalle unità previsionali ed enucleate le spese di investimento destinate alle regioni in ritardo di sviluppo.

anni precedenti e l'effettiva consistenza dei conti di tesoreria concernenti i programmi di spesa di competenza dei centri di responsabilità amministrativa.

Per la gestione del bilancio e la rendicontazione, il Ministro del Tesoro, d'intesa con le amministrazioni, provvede a ripartire le unità previsionali in base ai capitoli (1). I Ministri, entro 10 giorni dall'approvazione del bilancio, assegnano le risorse ai dirigenti generali titolari di centri di responsabilità, previa definizione degli obiettivi, del livello dei servizi, degli interventi e dei programmi da attuare (i decreti di assegnazione sono trasmessi alla competente ragioneria, anche ai fini della rilevazione e controllo dei costi, e alla Corte dei conti). I dirigenti generali sono responsabili della gestione delle risorse umane, finanziarie e strumentali assegnate ed hanno poteri autonomi di spesa ed acquisizione delle entrate; essi individuano i limiti di spesa che gli altri dirigenti possono effettuare (2).

Nella impostazione generale della riforma del bilancio un ruolo importante è assegnato al nuovo sistema di contabilità analitica per centri di costo, disciplinato con il medesimo decreto legislativo n. 279. Esso infatti, al fine di dare attuazione alle indicazioni contenute nelle leggi di riforma della pubblica amministrazione e in particolare alle disposizioni sul controllo di gestione, che richiede la valutazione economica dei servizi e delle attività della pubblica amministrazione, avvia la realizzazione di un "sistema di contabilità economica fondato su rilevazioni analitiche per centri di costo, che collega le risorse umane, finanziarie e strumentali impiegate con i risultati conseguiti e le connesse responsabilità dirigenziali, allo scopo di realizzare il monitoraggio dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'azione delle singole amministrazioni". Queste dovranno operare secondo i criteri e le metodologie messe a punto dalla Ragioneria Generale dello Stato; anche i servizi di controllo interno dovranno adeguarsi a tale metodologia, assicurando l'integrazione dei sistemi informativi, la rilevazione e l'analisi dei costi e dei risultati della gestione e il costante aggiornamento dei dati.

(1) Il decreto legislativo indica le modalità con le quali dovrà svolgersi, in sede di predisposizione del bilancio di previsione, la revisione dei capitoli di spesa, allo scopo di far corrispondere i singoli capitoli ad un unico centro di responsabilità e di includere in ogni capitolo esclusivamente spese della medesima categoria; a tal fine sarà effettuata, ove necessario, la riorganizzazione della normativa di supporto alle autorizzazioni di bilancio. È prevista inoltre la possibilità di disporre variazioni compensative all'interno della stessa unità previsionale su proposta del dirigente generale responsabile, approvata con decreto ministeriale da comunicare al Ministro del Tesoro per il tramite della ragioneria nonché alle commissioni parlamentari competenti e alla Corte dei conti.

(2) Allo scopo di evitare duplicazioni di strutture e quindi di ridurre i costi, saranno individuate "gestioni unificate", che prevedono l'affidamento ad un unico ufficio o struttura di servizio della competenza su talune spese a carattere strumentale comuni a più centri di responsabilità, individuate con decreto dai Ministri competenti di concerto con il Ministro del tesoro.

In sintesi, le componenti del sistema pubblico di contabilità economica sono: a) il piano dei conti, che costituisce lo strumento per la rilevazione economica dei costi necessario al controllo di gestione; b) i centri di costo, individuati in coerenza con i centri di responsabilità amministrativa, i quali rilevano i risultati economici e ne seguono l'evoluzione; c) i servizi erogati, che esprimono le funzioni elementari, finali e strumentali, cui danno luogo i diversi centri di costo per il raggiungimento degli scopi dell'amministrazione. Questi sono aggregati nelle funzioni-obiettivo, che esprimono le "missioni istituzionali di ciascuna amministrazione interessata".

In base alla definizione dei servizi finali e strumentali, il Ministro competente deve individuare gli indicatori idonei a consentire la valutazione di efficienza, efficacia ed economicità del risultato della gestione. I dati della contabilità economica confluiranno, per il tramite delle competenti ragionerie, al Ministero del tesoro ove saranno utilizzati, secondo quanto disposto dal decreto legislativo n. 279, "anche ai fini della formulazione dei progetti di bilancio, della migliore allocazione delle risorse, della programmazione dell'attività finanziaria, del monitoraggio degli effetti finanziari delle manovre di bilancio e della valutazione tecnica dei costi e degli oneri dei provvedimenti e delle iniziative legislative nei settori di pertinenza delle competenti amministrazioni".

Il decreto legislativo n. 279 contiene inoltre disposizioni sulla integrazione dei flussi informativi delle gestioni di bilancio e di tesoreria e per il riordino del sistema di tesoreria unica.

In ordine al primo punto, il Ministero del Tesoro, con decreti da emanare entro il 31 dicembre 1998, dovrà stabilire le modalità di integrazione dei flussi informativi delle gestioni di bilancio e di tesoreria, riorganizzando i conti di tesoreria ed i conti riassuntivi del tesoro in modo da consentire il raccordo tra il conto di cassa del settore statale e il conto della pubblica amministrazione, nel rispetto dell'esigenza di dare separata evidenza ai conti alimentati solo con mezzi provenienti dal bilancio dello Stato ed a quelli nei quali confluiscono entrate proprie degli enti e delle amministrazioni interessate.

Per la tesoreria unica l'obiettivo finale, già individuato nella legge n. 94/97, resta il suo superamento, in coerenza con gli indirizzi di riforma della pubblica amministrazione e in particolare del decentramento di compiti e funzioni dallo Stato agli enti territoriali delineato nella legge n. 59/97. In questa prospettiva, il decreto legislativo traccia uno scenario di gradualità nei tempi e nelle modalità di attuazione. Esso conferma i principi generali del sistema e quindi l'accreditamento ai conti di tesoreria delle regioni e degli enti locali dei trasferimenti dal bilancio dello Stato, incluse le entrate provenienti da operazioni di indebitamento assistite, in tutto o in parte, da interventi finanziari dello Stato sia in conto capitale che in conto interessi, escludendo invece

dall'obbligo di riversamento in tesoreria le entrate proprie (1) degli enti (tributarie, extratributarie, per vendita di beni e servizi ecc.) che debbono essere utilizzate prioritariamente da parte dei tesorieri bancari per i pagamenti disposti dagli enti (2).

Allo scopo di distribuire su più esercizi gli effetti sul fabbisogno del Tesoro derivanti dal superamento del sistema di tesoreria unica, evitando quindi le conseguenze indesiderate connesse ad un rapido deflusso di liquidità dalla Tesoreria statale, il decreto legislativo n. 279 ha stabilito che le disposizioni sull'utilizzo prioritario da parte dei tesorieri delle entrate proprie si applicheranno a decorrere dal 1° gennaio 1999 per i comuni con popolazione inferiore a 5000 abitanti (assoggettati alla tesoreria unica con la legge n. 662/96). Con la legge n. 449/97 (provvedimento collegato alla manovra finanziaria per il 1998), il termine sopra indicato è stato anticipato al 1° luglio 1998 limitatamente ai comuni con popolazione inferiore a 1000 abitanti.

Allo scopo di sperimentare gli effetti del totale superamento della Tesoreria unica si prevede l'avvio, dal 1° gennaio 1999, di un biennio nel corso del quale per una o più regioni ed enti locali (a cui, dopo la legge n. 449/97, si sono aggiunte le Università statali che, insieme alle regioni, avvieranno la sperimentazione fin dal 1° luglio 1998) tutti i trasferimenti e quant'altro proveniente dal bilancio dello Stato sono erogati direttamente ai tesorieri (ai quali affluiscono anche le entrate proprie) ad avvenuto esaurimento delle disponibilità esistenti nei conti di tesoreria unica (3). Per questi enti, inoltre, non si tiene conto della rateazione degli importi e delle date per l'erogazione dei trasferimenti previste dalla normativa vigente. Il Ministro del Tesoro dovrà trasmettere alle commissioni parlamentari competenti una relazione annuale sull'andamento della sperimentazione, i cui risultati saranno tenuti in considerazione al fine di procedere, attraverso la sua graduale estensione, all'applicazione generalizzata di modalità di trasferimento delle assegnazioni statali agli enti

(1) Tra le entrate proprie sono ricomprese anche quelle temporaneamente reimpiegate in operazioni finanziarie, con esclusione di quelle concernenti accantonamenti per i fondi di previdenza a capitalizzazione per la quiescenza del personale e dei valori mobiliari provenienti da atti di liberalità di privati destinati a borse di studio.

(2) I tesorieri sono direttamente responsabili nel caso di pagamenti eseguiti in violazione di tale regola. Nell'ipotesi di inadempienza, oltre a riversare la somma pagata in difformità, il tesoriere è tenuto a riconoscere al bilancio dello Stato gli interessi legali su detta somma, calcolati per il periodo intercorrente tra la data del prelevamento dalla tesoreria e quella del riversamento.

(3) Per adeguare gradualmente il sistema di tesoreria unica alle nuove modalità contenute nel decreto legislativo n. 279 e alla sperimentazione operativa, è prevista l'emanazione di decreti del presidente del Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro del Tesoro. Per le regioni, l'adeguamento riguarderà la individuazione di ulteriori tributi propri che non concorrono alla formazione della liquidità detenibile presso il tesoriere bancario (che fin dal 1° gennaio 1999 riceverà direttamente la quota di spettanza delle regioni dell'imposta sulle benzine) e la graduale riduzione del limite detenibile e della base di calcolo. Per i comuni, l'adeguamento consisterà nella individuazione di altre tipologie di enti (presumibilmente sulla base del criterio della popolazione o delle caratteristiche finanziarie dell'ente).

territoriali idonee a realizzare l'obiettivo del superamento del sistema di tesoreria unica.

Pertanto, in caso di esito positivo della sperimentazione e salvo che non intervengano fatti nuovi in grado di modificare le attuali linee di indirizzo (recepite anche nei lavori della "Commissione Bicamerale per le riforme costituzionali"), volte a conferire un maggior grado di autonomia politica e finanziaria alle regioni e agli enti locali, è ragionevole ritenere che il sistema di tesoreria unica verrà superato fin dal 2002.

Sulla base dei principi e criteri descritti sarà inoltre ristrutturato il Rendiconto Generale dello Stato che dovrà esporre, nel conto del bilancio, le risultanze della gestione delle entrate e delle spese secondo la struttura del bilancio di previsione. Per consentire la valutazione delle politiche pubbliche, il rendiconto dovrà essere costruito sulla base della classificazione incrociata per funzioni-obiettivo e per unità previsionali di base, suddivise per capitoli. In tale ambito dovranno essere evidenziati i risultati conseguiti in relazione agli obiettivi stabiliti negli strumenti di programmazione economico-finanziaria e di bilancio, agli indicatori di efficienza e di efficacia e alle finalità delle principali leggi di spesa. Per il conto del patrimonio sarà altresì introdotto un livello di classificazione che consenta di individuare i beni dello Stato suscettibili di utilizzazione economica (1).

Entro un anno dalla entrata in vigore del decreto legislativo, con regolamento governativo da emanarsi ai sensi della legge n. 400/88, si provvederà a modificare ed integrare il Regolamento di Contabilità Generale dello Stato in conformità ai criteri sopra indicati e ai principi generali stabiliti dalla legge n. 241/90, dal D.P.R. n. 367/94 e dal d. lgs. n. 29/93 (2).

Inoltre, entro un anno dall'approvazione del menzionato regolamento governativo, dovranno essere emanati appositi testi unici allo scopo di raccogliere e coordinare tutte le disposizioni legislative e regolamentari riguardanti, rispettivamente, la formazione e la gestione del bilancio e la Tesoreria.

La riforma del bilancio aggiunge un tassello importante nel quadro di riferimento normativo e crea i presupposti per far decollare anche il nuovo sistema

(1) Al conto generale del patrimonio deve essere allegato un documento contabile che analizzi le componenti positive e negative della gestione dei beni dello Stato ed indichi gli indici di redditività della gestione stessa. Alle ragionerie competenti è demandata l'attività di vigilanza sull'osservanza delle leggi e delle disposizioni in materia di conservazione ed utilizzazione economica dei beni dello Stato.

(2) Con la stessa procedura e nel rispetto dei medesimi criteri saranno emanate norme regolamentari per il finanziamento e la gestione dei programmi comuni a più amministrazioni anche mediante la confluenza in un unico fondo degli stanziamenti previsti in diversi stati di previsione e la semplificazione e l'accelerazione delle relative procedure di spesa e contabili; in tale contesto sarà data priorità alla revisione delle procedure finanziarie relative ai programmi di intervento nelle aree depresse e nelle zone montane del paese.

di controlli delineato sia dal decreto legislativo n. 29/93 sia dalle leggi di riforma della Corte dei conti (n. 20 del 14 gennaio 1994 e n. 639 del 20 dicembre 1996 (1)).

L'introduzione dei controlli di efficacia, efficienza ed economicità, sia interni alle singole amministrazioni sia sul bilancio dello Stato nel suo complesso costituisce un punto importante del disegno di riforma della pubblica amministrazione. L'istituzione dei servizi per il controllo interno è stata disciplinata con il citato decreto legislativo n. 29/93 (e successive modificazioni ed integrazioni). Il controllo esterno sulla gestione del bilancio dello Stato, affidato alla Corte dei conti, è stato invece modificato con la citata legge n. 20/94, che ha limitato il controllo preventivo di legittimità agli atti aventi specifica rilevanza per la gestione amministrativa, elencati nella medesima legge: la Corte, oltre ad accertare la regolarità e legalità della gestione, deve verificare la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti in sede politica, valutando comparativamente costi, modi e tempi del suo svolgimento. L'impegno della Corte nel perseguimento degli obiettivi indicati dalla legge, ivi compreso quello di vigilare sul funzionamento dei servizi di controllo interni alle amministrazioni, si traduce nella determinazione annuale dei programmi e dei criteri di riferimento del controllo sulla gestione del bilancio e del patrimonio delle amministrazioni pubbliche, che consentono alla stessa di verificare i momenti significativi della gestione dei Ministeri e di determinati settori dell'amministrazione.

La disciplina attuale consente alla Corte di ripensare il proprio modus operandi per pervenire ad un sistema incentrato sulla verifica della funzionalità e dei costi della pubblica amministrazione. Sul punto è da osservare che l'introduzione delle unità previsionali di base del bilancio (2) è coerente, da un lato, con l'affidamento alla dirigenza dei poteri, delle responsabilità gestionali e dei compiti di verifica dei risultati prodotti dall'azione amministrativa e, dall'altro, con i criteri di costruzione del bilancio a legislazione vigente, che

(1) La legge n. 639/96, intervenuta dopo una serie di decreti-legge, ha apportato alcuni correttivi all'ordinamento della Corte dei conti, in particolare per quanto attiene ai termini per l'esercizio del controllo e l'organizzazione delle sezioni di controllo e giurisdizionali nonché in materia di responsabilità dei pubblici amministratori.

(2) In proposito, è da ricordare che il lavoro propedeutico alla individuazione delle unità previsionali è stato svolto dalla Ragioneria generale dello Stato, con proprie circolari (n. 63 del 13 settembre 1993, n. 78 del 29 dicembre 1995 e n. 64 del 20 dicembre 1996); con dette circolari la RGS ha invitato le amministrazioni a definire i centri di responsabilità di livello dirigenziale o equiparato e a determinare la quota parte di spesa riferibile a ciascuno di essi, nonché a reperire gli elementi economici, anche risultanti dal bilancio dello Stato, che comunque concorrono a determinare il costo complessivo di ciascuna struttura amministrativa individuata. Questa impostazione ha portato a correlare le risorse finanziarie al modello organizzativo di ciascuna amministrazione ed è la base per l'emanazione degli atti formali di ripartizione delle risorse tra i diversi uffici di livello dirigenziale generale così come richiesto dall'art. 14 del decreto legislativo n. 29/93.

dovrà sempre più basarsi sulla effettiva rispondenza delle spese pubbliche ai bisogni della collettività.

Il nuovo processo di bilancio si presenta per molti aspetti complesso e richiede un notevole impegno realizzativo da parte della pubblica amministrazione che deve impostare in maniera completamente diversa dal passato la propria attività; gli interventi dovranno essere programmati muovendo dagli obiettivi concretamente perseguibili, dal livello dei servizi che si vuole assicurare alla collettività, dalla razionalizzazione nell'uso delle risorse - che, considerate le esigenze di risanamento della finanza pubblica italiana, non potranno essere significativamente incrementate nei prossimi anni - dalla misurazione dell'azione amministrativa: ne risulterà un iter di formazione, approvazione e gestione del bilancio profondamente innovativo, in base al quale le risorse non dovrebbero essere più assegnate secondo il criterio incrementale finora prevalente ma solo dopo una attenta analisi dell'azione svolta dalle amministrazioni nel precedente esercizio e dopo aver valutato i risultati gestionali raggiunti.

È opinione diffusa che l'ammodernamento della pubblica amministrazione basato, tra l'altro, sullo snellimento e la semplificazione dei compiti e procedimenti facenti capo alle strutture centrali dello Stato a favore di un più ampio decentramento dei poteri verso gli enti territoriali (obiettivi questi perseguiti dai c.d. "provvedimenti Bassanini") e la revisione delle procedure di assegnazione, gestione e controllo dell'utilizzo delle risorse finanziarie rappresentino aspetti non meno importanti delle misure quantitative adottate per riequilibrare i conti pubblici in vista dell'ingresso dell'Italia nell'unione economica e monetaria; anzi, le innovazioni prospettate e quelle che si profilano per i prossimi anni soprattutto in materia di decentramento amministrativo e fiscale sono potenzialmente in grado di rendere duraturo il processo di risanamento della finanza pubblica.

Dalla riforma del bilancio emergono riflessi anche sul servizio di tesoreria connessi in particolare: 1) alla nuova articolazione del bilancio in unità previsionali di base: in relazione a ciò, potrebbe essere richiesto alla Banca d'Italia di rendicontare con modalità diverse da quelle attuali le operazioni eseguite dalle Sezioni di tesoreria; 2) alla sempre maggiore integrazione tra i sistemi informativi della Banca e del Ministero del tesoro: sulla base della integrazione dei rispettivi flussi informativi il governo determinerà infatti l'autorizzazione ai pagamenti per ciascuna unità previsionale; 3) alla ridefinizione del sistema di tesoreria unica per le regioni e gli enti locali che, in una prima fase, determinerà lo spostamento verso i tesorieri bancari delle entrate proprie degli enti (attualmente depositate in un conto fruttifero presso le Sezioni di tesoreria) e successivamente, anche in linea con i principi della riforma dell'ammini-

strazione statale contenuti nella legge n. 59/97 e con gli orientamenti che si profilano nell'ambito della Commissione Bicamerale per le riforme costituzionali in ordine alla struttura federale dello Stato, dovrebbe condurre al superamento di tale sistema; 4) alla riorganizzazione dei conti riassuntivi del Tesoro, che potrebbe richiedere la realizzazione di procedure per la riclassificazione di detti conti e per raccordare gestione di bilancio e gestione di tesoreria; 5) alla stesura dei testi unici in materia di bilancio e di tesoreria e alla revisione complessiva della legge e del regolamento di contabilità generale dello Stato.

Dopo aver delineato le caratteristiche generali della riforma del bilancio dello Stato recentemente approvata, di seguito si esamina l'iter delle procedure di predisposizione ed esame del bilancio quali risultano dal testo coordinato delle leggi n. 468/78, n. 362/88 e n.94/97.

1.1 *La formazione del bilancio all'interno delle Amministrazioni*

Questa fase si avvia generalmente nel mese di marzo con l'emanazione della circolare con la quale il Ministero del Tesoro fornisce alle amministrazioni indicazioni sulla costruzione delle previsioni di entrata e di spesa. Nella circolare viene esposto il quadro di finanza pubblica nell'anno in corso e i risultati conseguiti con le manovre di bilancio che, dopo la ratifica del Trattato di Maastricht avvenuta nel 1992, hanno puntato sull'accelerazione del processo di convergenza dei conti pubblici verso i parametri stabiliti in sede europea (tasso di inflazione, tasso di interesse a lungo termine, incidenza sul prodotto interno lordo sia dell'indebitamento netto sia dello stock di debito delle pubbliche amministrazioni) in vista dell'introduzione, a partire dal 1° gennaio 1999, della moneta unica; vengono poi illustrati gli obiettivi della politica di bilancio per il triennio successivo e le linee generali di razionalizzazione della spesa.

Da diversi anni il Ministero del Tesoro, seguendo le indicazioni restrittive imposte dalle esigenze di risanamento della finanza pubblica, ha indotto le amministrazioni ad effettuare una profonda e rigorosa revisione delle singole dotazioni di bilancio; in particolare, per la spesa relativamente flessibile o comunque non predeterminata legislativamente in modo rigido è previsto che le amministrazioni procedano ad un riconsiderazione globale delle esigenze e degli obiettivi ai quali rapportare l'intero stanziamento di bilancio.

Un criterio specifico, introdotto nella circolare del Ministero del Tesoro del 27 marzo 1997, dispone che l'entità delle autorizzazioni di cassa per il

1998 sia definita in modo che le disponibilità degli enti inclusi nella tesoreria unica si riducano progressivamente rispetto ai valori attuali e risultino, al 31 dicembre 1998, non superiori al venti per cento delle spese di bilancio di ciascun ente (1); tale disposizione conferma la disciplina contenuta nella legge n. 662/96 e nel decreto-legge n. 669 del 31 dicembre 1996, convertito nella legge 28 febbraio 1997, n. 30, adottata allo scopo di ridurre le eccessive giacenze accumulate sui conti di tesoreria degli enti pubblici ad un livello fisiologico, rapportato alle necessità di spesa degli stessi e coerente con gli obiettivi di controllo dei conti pubblici e di contenimento della spesa.

Durante la fase di preparazione del bilancio di previsione annuale e di quello pluriennale il sistema informativo della Ragioneria generale dello Stato mette a disposizione delle amministrazioni le "schede capitolo" nelle quali sono riportati gli stanziamenti previsti dalla legislazione vigente; sulla base di tali schede, che per le spese non predeterminate legislativamente non espongono alcuna ipotesi di previsione, le amministrazioni procedono ad un riesame degli stanziamenti applicando i criteri riportati nella circolare ministeriale ed illustrando, con note giustificative, le occorrenze necessarie all'assolvimento dei compiti demandati alle stesse amministrazioni e di quelle volte al soddisfacimento di nuove o maggiori esigenze incompressibili.

La fase di impostazione del bilancio impegna le amministrazioni nella definizione degli stanziamenti per i quali le leggi stabiliscono criteri e parametri di riferimento e quindi anche in tali ipotesi esistono margini per introdurre modifiche nella previsione delle spese. In linea generale occorre ricordare che per il raggiungimento degli obiettivi di contenimento della spesa pubblica, le amministrazioni devono accompagnare le proposte di previsione per l'anno ed il triennio successivo con un documento illustrativo delle modifiche da apportare alla legislazione vigente allo scopo di ricondurre gli scostamenti agli obiettivi delineati nella citata circolare; tali modifiche vengono inserite nella manovra annuale sui conti pubblici che si avvia con la presentazione, alla fine del mese di settembre, del disegno di legge finanziaria e dei provvedimenti ad esso collegati.

La fase di predisposizione del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario successivo si svolge nel medesimo arco di tempo nel quale il governo è impegnato nella preparazione del documento di programmazione economico-finanziaria che indica i criteri e parametri, e quindi le "regole" e gli indirizzi, che devono essere seguiti nella redazione del bilancio stesso. Pertanto, il quadro di finanza pubblica e gli obiettivi della politica di bilancio per il trien-

(1) Con la circolare 18 marzo 1998 n. 25, relativa alle previsioni di bilancio per il 1999 e per il triennio 1999-2001, è stato confermato tale criterio che dovrà condurre gli enti ad avere nei conti di Tesoreria, al 31 dicembre 1999, disponibilità non superiori al 10% delle spese di bilancio di ciascun ente.

nio successivo esplicitati nella citata circolare sono costruiti in coerenza con le indicazioni che saranno contenute nel documento di programmazione economico-finanziaria e di queste le amministrazioni devono tener conto nella impostazione del proprio bilancio; esso assume una caratteristica di dinamicità se si considera poi che sulle previsioni effettuate in questa parte dell'anno il governo potrà intervenire con modifiche, nell'ambito della manovra di bilancio, in relazione agli obiettivi di politica economica che risulteranno dalla approvazione del citato DPEF.

La recente riforma si rifletterà anche sulla procedura per la predisposizione del bilancio all'interno delle amministrazioni. Infatti, la richiamata legge n. 94/97 prevede che i Ministri indichino, anche sulla base delle proposte dei dirigenti responsabili della gestione delle singole unità previsionali, gli obiettivi e i programmi di ciascun dicastero (1). Un ruolo più incisivo rispetto al passato è affidato al Ministro del Tesoro il quale, nel corso degli incontri sia a livello politico che tecnico con le amministrazioni per la discussione delle proposte di bilancio da ciascuna di esse formulate, ha il compito di valutare gli oneri delle funzioni e dei servizi istituzionali nonché dei programmi e progetti presentati. Nella stessa sede il Ministro esamina lo stato di attuazione dei programmi in corso ai fini della conservazione in bilancio come residui delle somme già stanziare per spese in conto capitale e non impegnate.

A partire dal 1998, seguendo le indicazioni della riforma, il bilancio dello Stato è quindi articolato, per l'entrata e per la spesa, in "unità previsionali di base"; per ciascuna di esse sono indicati:

- 1) l'ammontare presunto dei residui attivi e passivi alla chiusura dell'esercizio precedente;
- 2) l'ammontare delle entrate che si prevede di accertare e delle spese che si prevede di impegnare (bilancio di competenza);
- 3) l'ammontare delle entrate che si prevede di incassare e delle spese che si prevede di pagare nell'anno di riferimento (bilancio di cassa), senza distinzione tra competenza e residui; si intendono per incassate le somme versate in tesoreria e per pagate le somme erogate dalla tesoreria.

(1) In coerenza con la logica di programmazione degli interventi sulla base dell'azione progressiva svolta dalle amministrazioni, nella fase di avvio del processo di bilancio per l'anno successivo i responsabili delle singole unità previsionali dovranno fornire indicazioni precise sull'attività svolta e sullo stato di attuazione dei programmi e quindi giustificare le richieste di stanziamenti sulla base di quanto realizzato nel precedente esercizio. In sostanza, l'assegnazione del budget e le eventuali nuove risorse finanziarie non potranno più essere attribuite sulla base di quanto speso o impegnato nel precedente esercizio ma solo in relazione alle effettive e dimostrate esigenze finanziarie connesse ad aree di spesa ben individuate e a progetti definiti.

Il bilancio annuale di previsione è formato da un unico disegno di legge, costituito dallo stato di previsione dell'entrata, dagli stati di previsione della spesa distinti per Ministeri (che recano in allegato i bilanci delle aziende ed amministrazioni autonome) e dal quadro generale riassuntivo. Formano oggetto di approvazione parlamentare solo le previsioni di cui ai punti 2) e 3) che costituiscono rispettivamente il limite per le autorizzazioni di impegno e di pagamento del bilancio. Le autorizzazioni relative ad ogni unità previsionale sono riepilogate, secondo l'analisi economica e funzionale, in appositi riassunti a corredo degli stati di previsione della spesa. Entro dieci giorni dalla pubblicazione della legge di bilancio i Ministri, in coerenza con i principi del d. lgs. n. 29/93, assegnano le risorse ai dirigenti generali responsabili della gestione.

Le amministrazioni dovranno porre particolare attenzione nella redazione delle note preliminari allegate a ciascuno stato di previsione della spesa, il cui contenuto è stato modificato dalla legge n. 94/97 la quale ha disposto che le stesse indichino:

- i criteri adottati per la formulazione delle previsioni, con particolare riguardo alla spesa corrente di carattere discrezionale con tassi di variazione significativamente diversi da quello indicato per le spese correnti nel documento di programmazione economico-finanziaria approvato dal Parlamento;
- gli obiettivi che le amministrazioni intendono conseguire in termini di livello dei servizi e di interventi, con l'indicazione delle eventuali assunzioni di personale programmato nel corso dell'esercizio e degli indicatori di efficacia ed efficienza che si intendono utilizzare per valutare i risultati;
- per l'entrata, oltre ai criteri utilizzati per la previsione delle principali imposte e tasse, devono essere specificati, per ciascun titolo, la quota non avente carattere ricorrente nonché gli effetti connessi alle disposizioni introdotte nell'esercizio recanti esenzioni o riduzioni del prelievo obbligatorio, con l'indicazione della natura delle agevolazioni, dei soggetti e delle categorie dei beneficiari e degli obiettivi perseguiti.

Le note preliminari sono integrate da un "allegato tecnico" nel quale sono indicati, disaggregati per capitolo, i contenuti di ciascuna unità e il carattere giuridicamente obbligatorio o discrezionale della spesa, con il rinvio alle relative disposizioni legislative, nonché i tempi di esecuzione dei programmi e dei progetti finanziati nell'ambito dello stato di previsione. In apposito allegato agli stati di previsione, le unità previsionali sono ripartite in capitoli determinati in relazione al rispettivo oggetto per l'entrata e secondo la classificazione economica e funzionale per la spesa. La ripartizione è effettuata con decreto del Ministro del Tesoro d'intesa con l'amministrazione competente. Su proposta del dirigente responsabile, possono essere effettuate, con decreto ministeriale, variazioni compensative tra capitoli della medesima unità previsionale

(fatta eccezione per le spese obbligatorie, per quelle in annualità e a pagamento differito e per quelle direttamente regolate con legge). Sono escluse invece variazioni compensative fra le unità previsionali oggetto della deliberazione parlamentare che possono essere modificate solo con la legge di assestamento del bilancio ovvero con altri provvedimenti legislativi.

1.2 *I documenti di bilancio*

Le date di presentazione dei documenti di bilancio sono stabilite dalle leggi n. 468/78 e n. 362/88. L'iniziale disegno di legge di riforma del bilancio, poi divenuto legge n. 94/97, conteneva tra l'altro una modifica dei termini di presentazione di tali documenti essenzialmente allo scopo di posticipare il momento della programmazione degli interventi (DPEF) alla fine del mese di giugno e di riunificare in una sola data (alla fine del mese di settembre) la presentazione del bilancio annuale di previsione, del disegno di legge finanziaria e dei provvedimenti collegati. Tale disciplina è stata poi stralciata dal parlamento ed è ora contenuta in un separato disegno di legge, che contiene anche disposizioni in materia di copertura finanziaria delle leggi di spesa e una nuova disciplina della legge di assestamento. Tuttavia, considerata l'importanza di tali disposizioni, il governo ha accolto un ordine del giorno del parlamento che riproduce in buona parte le norme oggetto di stralcio.

In base al calendario contenuto nelle menzionate leggi n. 468 e n. 362, il Consiglio dei Ministri presenta entro il 15 maggio alle Camere il documento di programmazione economico-finanziaria che definisce la manovra di finanza pubblica per il periodo compreso nel bilancio pluriennale. Nel documento viene esposta la valutazione degli andamenti reali interni e degli scostamenti rispetto agli obiettivi nonché l'evoluzione economico-finanziaria internazionale; sono inoltre indicati:

- a) i parametri economici utilizzati per valutare l'evoluzione dei flussi del settore pubblico allargato a "politiche invariate", intendendosi con tale termine l'invarianza della legislazione che fissa i diritti dei beneficiari delle prestazioni e il livello dei servizi da assicurare alla collettività e, per la parte discrezionale, la costanza dei comportamenti tenuti in passato dalle amministrazioni;
- b) gli obiettivi macroeconomici e in particolare quelli relativi allo sviluppo del reddito e dell'occupazione;
- c) gli obiettivi, rispetto al PIL, del fabbisogno del settore statale e di quello pubblico allargato (al netto e al lordo degli interessi) e del debito del settore statale e del settore pubblico allargato per ciascuno degli anni compresi nel bilancio pluriennale;

- d) gli obiettivi, coerenti con quelli di cui alle lettere b) e c) di fabbisogno complessivo, di disavanzo corrente del settore statale e del settore pubblico allargato, al lordo e al netto degli interessi, gli eventuali scostamenti rispetto all'evoluzione tendenziale dei flussi della finanza pubblica e le relative cause; a seguito di un ordine del giorno approvato dal parlamento nel corso dell'esame della riforma del bilancio dello Stato, il DPEF dovrà inoltre indicare la stima dell'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni per l'anno successivo nonché l'aggiornamento della stima dell'aggregato medesimo riferita all'anno in corso. Ciò in considerazione dell'importanza che tale aggregato riveste ai fini del rispetto degli obblighi nascenti dal Trattato di Maastricht;
- e) le conseguenti regole di variazione delle entrate e delle spese relative al bilancio dello Stato, delle aziende autonome e degli enti pubblici ricompresi nel settore pubblico allargato;
- f) gli indirizzi per gli interventi collegati alla manovra di finanza pubblica necessari per il conseguimento degli obiettivi indicati a punti b), c) e d), nel rispetto delle regole di variazione delle entrate e delle spese, con la valutazione di massima dell'effetto economico-finanziario attribuito a ciascun intervento in rapporto all'andamento tendenziale.

Sulla base di quanto sopra detto, il documento indica i criteri ed i parametri per la formazione del bilancio annuale e pluriennale e i disegni di legge collegati. Successivamente alla presentazione al Parlamento, le Commissioni Bilancio della Camera e del Senato avviano l'attività conoscitiva preliminare all'esame del documento (nel corso della quale sono previste audizioni del Governatore della Banca d'Italia, del Presidente della Corte dei conti, dei Ministri economici e di importanti centri di ricerca) che si conclude, solitamente entro il mese di giugno, con l'approvazione di una risoluzione di indirizzo al governo per l'impostazione della manovra correttiva dei conti pubblici; tale risoluzione può contenere modifiche e integrazioni al documento di programmazione presentato dal governo.

Entro il 31 luglio il governo è tenuto a presentare il disegno di legge di approvazione del bilancio annuale e pluriennale a legislazione vigente mentre entro il 30 settembre devono essere trasmessi alle Camere: 1) la relazione previsionale e programmatica; 2) il disegno di legge finanziaria; 3) i disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica; 4) il bilancio pluriennale programmatico.

1.2.1 *Il disegno di legge di bilancio*

Il disegno di legge di bilancio annuale e pluriennale a legislazione vigente (art. 2 legge n. 468/78) presenta l'evoluzione tendenziale dei saldi di finanza

pubblica, senza considerare cioè gli interventi di aggiustamento per ricondurre i saldi stessi entro i limiti fissati dal documento di programmazione economico-finanziaria. Nonostante la sua natura di atto meramente ricognitivo della legislazione fino a quel momento approvata, negli ultimi anni l'azione di freno sulla spesa è stata avviata dal Ministero del Tesoro sin dalla fase di esame delle proposte di stanziamenti avanzate dalle amministrazioni, operando riduzioni laddove i margini di discrezionalità della spesa lo consentono e in ogni caso tenendo conto dei criteri restrittivi di impostazione delle manovre di bilancio e della capacità di spesa delle amministrazioni.

Il bilancio di previsione annuale dello Stato non si presta ad una programmazione delle entrate e delle spese in un orizzonte temporale più ampio e coerente con il manifestarsi delle tendenze di fondo evolutive dell'economia; per questo motivo al documento annuale sono allegati il bilancio triennale a legislazione vigente e il bilancio triennale programmatico:

- Il bilancio triennale a legislazione vigente, elaborato in coerenza con le regole e gli obiettivi indicati nel documento di programmazione economico-finanziaria, espone l'andamento delle entrate e delle spese in base alla legislazione vigente e quindi in assenza degli interventi necessari per correggere l'andamento "spontaneo" delle grandezze di bilancio;
- il bilancio triennale programmatico espone invece le previsioni sull'andamento delle entrate e delle spese tenendo conto degli scenari macroeconomici delineati nel documento di programmazione economico-finanziaria e quindi incorpora gli effetti che si stima verranno prodotti nel medio periodo dall'approvazione dei provvedimenti di correzione degli andamenti tendenziali delle grandezze di bilancio (che si sarebbero cioè manifestati in assenza di interventi); in sostanza, questo bilancio rappresenta, in cifre, gli obiettivi di politica economica e di bilancio verso i quali tende l'azione di governo in termini di saldo netto da finanziare.

Entrambi questi ultimi bilanci sono sintetici, nel senso che presentano le entrate e le uscite per grandi aggregati; a differenza del bilancio di previsione annuale, i bilanci pluriennali non hanno giuridicamente valore di autorizzazione a riscuotere le entrate e ad eseguire le spese e sono aggiornati annualmente. Nelle note preliminari ai singoli stati di previsione devono essere motivate le eventuali variazioni rispetto alle previsioni contenute nel precedente bilancio, indicando le variazioni derivanti dagli andamenti tendenziali e quelle connesse agli interventi programmatici.

1.2.2 *La relazione previsionale e programmatica (RPP)*

Questo documento espone il quadro economico generale, le linee di indirizzo della politica economica nazionale ed i conseguenti obiettivi program-

matici, “rendendo esplicite e dimostrando le coerenze e le compatibilità tra il quadro economico esposto, la entità e la ripartizione delle risorse, i predetti obiettivi e gli impegni finanziari previsti nei bilanci pluriennali dello Stato e del settore pubblico allargato. La indicazione del fabbisogno del settore statale è esposta con riferimento alle stime di cassa del bilancio e alle valutazioni dei flussi di tesoreria” (art. 15 legge n. 468/78). Nel dettaglio, la RPP è articolata in due sezioni, la prima delle quali è a sua volta divisa in due parti. La prima parte espone i risultati di preconsuntivo per l’anno in corso, valutando il contesto internazionale e il quadro economico nazionale nonché l’andamento dell’inflazione, dei conti con l’estero, delle attività finanziarie, dei tassi di interesse, dell’occupazione, del reddito, della finanza pubblica e degli investimenti pubblici; la trattazione di questi argomenti è accompagnata da un adeguato quadro statistico. La seconda parte espone le previsioni macroeconomiche per l’Italia e gli obiettivi di sviluppo per l’anno successivo e per il medio periodo e traccia le linee programmatiche e gli interventi correttivi (l’azione sulla spesa, la politica tributaria, tariffaria e dei redditi ecc.) che saranno poi tradotti in misure concrete nella successiva manovra di bilancio (1). Negli ultimi anni la relazione è stata integrata per tener conto del processo di convergenza verso l’Unione economica e monetaria europea, con particolare riferimento agli obiettivi e ai progressi dell’Italia. Da rilevare che in questa seconda parte è inserita anche la previsione, dato il quadro macroeconomico esposto dal governo, dei flussi monetari e finanziari per l’anno successivo.

Le caratteristiche sopra indicate fanno assumere alla RPP un posto di rilievo nei documenti di finanza pubblica; essa, a seguito anche di un ordine del giorno approvato dal parlamento nel 1997, contiene inoltre:

(1) Nella seconda sezione della relazione vengono esaminati in dettaglio il bilancio di competenza dello Stato per l’anno successivo, con l’indicazione degli effetti della manovra già presentata al Parlamento sul saldo netto da finanziare, degli oneri da coprire e dei mezzi di copertura, degli effetti sul bilancio di cassa, del fabbisogno del settore statale; tale sezione reca inoltre l’esplicitazione dei criteri di costruzione del bilancio pluriennale a legislazione vigente (fattori legislativi, oneri inderogabili, spese di carattere discrezionale) e programmatico. In allegato viene riportata l’analisi economica e funzionale del progetto di bilancio di competenza per l’anno successivo a raffronto con le previsioni assestate per l’anno in corso, con l’indicazione delle differenze. Infine, un allegato di questa sezione è dedicato all’evoluzione della finanza regionale e locale con esposizione dei relativi dati finanziari consuntivi.

L’art. 15 della legge n. 468/78 prevede inoltre che la RPP sia accompagnata da relazioni programmatiche di settore e sulle leggi pluriennali di spesa, delle quali deve essere illustrato lo stato di attuazione. Per ciascuna legge pluriennale in scadenza (e in generale per tutte quelle per le quali siano trascorsi 5 anni dall’approvazione) il Ministro competente deve altresì valutare se permangono le ragioni che ne avevano giustificato a suo tempo l’adozione. Il Ministro del Tesoro ha poi il compito di allegare a dette relazioni un quadro riassuntivo di tutte le leggi di spesa a carattere pluriennale, con l’indicazione per ciascuna di esse degli eventuali rinnovi e della relativa scadenza, delle somme complessivamente autorizzate, con specifica indicazione di quelle erogate e di quelle che restano da erogare.

- la stima dell'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni per l'anno successivo nonché l'aggiornamento della stima del medesimo aggregato riferita all'anno in corso;
- la valutazione, in apposito allegato predisposto dal Ministro dell'Ambiente, delle variazioni della qualità ambientale conseguenti all'attuazione dei programmi e dei progetti delle amministrazioni, indicati nell'allegato tecnico che integra la nota preliminare al bilancio.

1.2.3 *La legge finanziaria*

L'art. 81 della Costituzione stabilisce al terzo comma che con la legge di bilancio non si possono introdurre nuovi tributi e nuove spese; ciò significa che la legge di bilancio si limita ad una ricognizione della legislazione approvata in materia di entrata e di spesa e non può introdurre i correttivi eventualmente resi necessari dall'andamento divergente, rispetto agli obiettivi, dei flussi finanziari pubblici.

La dottrina, pur con diversi accenti, è orientata in linea di principio ad attribuire natura meramente formale alla legge di approvazione del bilancio; tale definizione, pacifica per quanto riguarda le entrate (le imposte e le tasse di ogni genere vengono accertate, riscosse e versate secondo le leggi in vigore), lo è di meno per le spese se si considera che talune leggi sostanziali si limitano a stabilire l'oggetto di una determinata spesa, demandando alla legge di bilancio la concreta fissazione degli stanziamenti necessari: in questi casi infatti, la legge di bilancio ha natura sostanziale in quanto integra il contenuto della legge autorizzativa di spesa.

È evidente che, nonostante quanto ora precisato per quanto riguarda una parte delle spese, sussistevano notevoli limitazioni ad attuare una politica di bilancio modificativa, integrativa o correttiva della legislazione vigente che richiedeva invece l'approvazione di una legge sostanziale contenente le necessarie modifiche.

Questa situazione si è concretamente verificata fino alla emanazione della legge n. 468/78 che nacque in un clima nel quale era prevalente l'esigenza di razionalizzare l'intervento dello Stato nell'economia, di prevedere strumenti adeguati per la programmazione finanziaria di tale intervento e di introdurre innovazioni volte a rendere conoscibili i conti pubblici e controllabile, con misure adeguate, la loro evoluzione nel breve e nel medio periodo. Da tali istanze emergeva anche la necessità di apportare correttivi annuali all'andamento "spontaneo" delle grandezze di bilancio; tale esigenza divenne improcastinabile alla fine degli anni settanta quando si iniziarono ad evidenziare i problemi connessi ad una rapida crescita delle spese necessarie a sostenere lo Stato so-

ziale, non seguita da un altrettanto rapido incremento delle entrate, con la conseguente formazione di ampi disavanzi nei conti pubblici.

All'esigenza di rendere correggibile l'azione dello Stato sia dal lato delle entrate sia dal lato delle spese risponde la legge finanziaria, la cui idea originaria risale agli anni sessanta in concomitanza con i primi tentativi di adottare in Italia il metodo della programmazione economica generale; essa era stata già sperimentata in altri ordinamenti (in particolare quello francese). Con questi presupposti essa era destinata, come è poi accaduto, ad assumere un ruolo sempre più importante tra i documenti di finanza pubblica e nel dibattito politico che impegna ogni anno i soggetti istituzionali coinvolti nel processo di bilancio (governo e parlamento) e che "appassiona" l'opinione pubblica in virtù della funzione alla stessa attribuita di incidere sostanzialmente sulle poste del bilancio e, in altre parole, sui diritti e sulle aspettative di vaste categorie di cittadini.

Con la legge finanziaria quindi si persegue l'obiettivo di programmare l'azione dello Stato rendendo possibili manovre unitarie sui conti pubblici che altrimenti sarebbero state affidate a singoli provvedimenti di legge. Per tali finalità, l'art. 11 della legge n. 468/78 dispone che il disegno di legge finanziaria, in coerenza con gli obiettivi indicati nel documento di programmazione economico-finanziaria, stabilisce annualmente il quadro di riferimento finanziario e provvede alla regolazione annuale delle grandezze previste dalla legislazione vigente al fine di adeguarne gli effetti finanziari agli obiettivi. La legge finanziaria non può introdurre nuove imposte, tasse e contributi, nè può disporre nuove o maggiori spese; essa contiene:

- 1) le variazioni delle aliquote, delle detrazioni e degli scaglioni, le altre misure che incidono sul quantum della prestazione, afferenti imposte indirette, tasse, canoni, tariffe e contributi nonché le eventuali correzioni delle imposte conseguenti all'andamento dell'inflazione (fiscal drag);
- 2) il livello massimo del ricorso al mercato finanziario e del saldo netto da finanziare in termini di competenza; quest'ultimo rappresenta la differenza tra entrate finali e spese finali (spese correnti più spese in conto capitale). Se al saldo netto da finanziare si sommano le operazioni di rimborso prestiti si ottiene il ricorso al mercato;
- 3) la determinazione, per le leggi che dispongono spese a carattere pluriennale, delle quote destinate a gravare su ciascuno degli anni considerati;
- 4) la determinazione della quota da iscrivere nel bilancio per le leggi di spesa permanente la cui quantificazione è rinviata alla stessa legge finanziaria;
- 5) la determinazione delle riduzioni di autorizzazioni legislative di spesa;

- 6) gli stanziamenti di spesa per il rifinanziamento, per non più di un anno, di norme vigenti che prevedono interventi di sostegno dell'economia classificati fra le spese di conto capitale;
- 7) gli importi da iscrivere nei "fondi speciali" (per il finanziamento di provvedimenti che si prevede siano approvati nel corso degli esercizi finanziari compresi nel bilancio pluriennale);
- 8) l'importo massimo destinato, in ciascun anno, al rinnovo dei contratti del pubblico impiego ed alle modifiche del trattamento economico e normativo del personale dipendente da pubbliche amministrazioni non compreso nel regime contrattuale;
- 9) altre regolazioni meramente quantitative rinviate alla legge finanziaria dalla leggi vigenti.

1.2.4 *I disegni di legge collegati alla finanziaria*

Questi provvedimenti danno attuazione alle misure di carattere congiunturale e/o strutturale in materia di finanza pubblica e rappresentano la parte più corposa della manovra di bilancio; essi vennero previsti con la legge n. 362/88, al fine di semplificare la finanziaria che si era trasformata in una legge "omnibus" che includeva cioè anche disposizioni che non rientravano nella manovra di finanza pubblica, soprattutto in considerazione del fatto che essa - essendo stabiliti per legge, salvo il ricorso all'esercizio provvisorio del bilancio, i tempi di approvazione - rappresentava un veicolo sicuro di approvazione anche delle disposizioni diverse da quelle che avevano riflessi diretti o indiretti sulle grandezze del bilancio.

Il Parlamento, allo scopo di evitare, per quanto possibile, che anche i disegni di legge collegati si trasformassero in provvedimenti destinati ad accogliere disposizioni estranee al contenuto proprio della manovra di bilancio, ha stabilito, nei regolamenti, il criterio di escludere le norme che riguardano materie diverse rispetto all'ambito proprio della finanziaria e del bilancio: nonostante tali limitazioni, che riguardano anche gli emendamenti, negli ultimi anni anche i disegni di legge collegati alla finanziaria sono diventati, probabilmente a causa dell'eccessivo carico di riforme non realizzate che si è accumulato nel tempo, provvedimenti con i quali si dispongono riforme anche nei settori diversi da quelli usualmente rientranti nella manovra di bilancio. Sull'argomento è intervenuto nel 1997 un ordine del giorno parlamentare che definisce disegni di legge collegati alla manovra solo quelli presentati dal governo allo scopo di assicurare il rispetto degli obiettivi macroeconomici, di fabbisogno (del settore statale e pubblico), di variazione delle entrate e delle spese di bilancio dello Stato e delle aziende autonome, di saldo netto da finanziare e di ricorso al mercato. Tali disegni di legge devono contenere esclusivamente nor-

me recanti effetti finanziari di contenimento coerenti con gli obiettivi della manovra di finanza pubblica e comunque quantificati nel prospetto di copertura della legge finanziaria; gli effetti di correzione dei disegni di legge collegati sul bilancio e sul fabbisogno (del settore statale e pubblico) sono dimostrati in apposite relazioni tecniche redatte dal governo.

1.2.5 *La sessione di bilancio*

I regolamenti parlamentari disciplinano minuziosamente le procedure di esame, discussione ed approvazione dei documenti di bilancio. Dal momento della effettiva disponibilità di tali documenti ha inizio la c.d. “sessione di bilancio” che dura 45 giorni per il ramo del parlamento che li esamina in prima lettura e 35 per l’altro ramo cui pervengono per la seconda lettura. I regolamenti parlamentari dispongono inoltre preclusioni, durante la sessione di bilancio, della iscrizione all’ordine del giorno dell’Assemblea e delle Commissioni di disegni di legge recanti variazioni di entrata e di spesa (che possono ovviamente essere esaminate nei provvedimenti collegati alla finanziaria) o tendenti a modificare le norme sulla contabilità generale dello Stato (divieto che rimane valido anche per i provvedimenti collegati); le uniche eccezioni a tale disciplina riguardano i decreti-legge ed i disegni di legge aventi carattere di assoluta indifferibilità secondo le determinazioni adottate all’unanimità dalla Conferenza dei Presidenti dei gruppi parlamentari.

Norme rigorose ma non sempre rispettate valgono anche per l’esame degli emendamenti; partendo dal presupposto che i disegni di legge riguardanti la manovra di bilancio dovrebbero contenere solo norme aventi riflessi diretti o indiretti sulle grandezze del bilancio dello Stato, i regolamenti (ad esempio, l’art. 126 di quello del Senato) dichiarano inammissibili gli emendamenti, d’iniziativa sia parlamentare che governativa, al disegno di legge di approvazione del bilancio dello Stato e al disegno di legge finanziaria che rechino disposizioni contrastanti con le regole di copertura stabilite dalla legislazione vigente per la stessa finanziaria o estranee all’oggetto delle stesse leggi come definito dalla disciplina attuale (leggi n. 468/78 e n. 362/88) ovvero, come sopra detto, volte a modificare le norme in materia di contabilità generale dello Stato.

Dal punto di vista procedurale, l’Assemblea esamina congiuntamente i due disegni di legge, bilancio e finanziaria, votando prima il bilancio e poi la finanziaria. Dopo aver approvato quest’ultima, l’Assemblea vota il bilancio come modificato dalle “Note di variazioni”, che riversano nel bilancio stesso gli effetti della manovra contenuta sia nella finanziaria sia nei provvedimenti collegati.

1.2.6 *La legge di assestamento del bilancio*

L'art. 17 della legge n. 468/78 dispone che entro il mese di giugno il Ministro del Tesoro presenti al Parlamento un disegno di legge per l'assestamento degli stanziamenti di bilancio, anche sulla scorta della consistenza dei residui attivi e passivi accertata in sede di rendiconto dell'esercizio precedente; ulteriori variazioni possono essere presentate al Parlamento entro il termine del 31 ottobre. Le previsioni assestate sono la base di confronto con le previsioni a legislazione vigente del nuovo esercizio in corso di predisposizione contestuale da parte delle amministrazioni ai fini della presentazione al Parlamento.

La legge di assestamento, al pari di quella di bilancio, ha natura formale nel senso che non può introdurre modificazioni sostanziali sia dal lato delle entrate sia dal lato delle spese, dovendosi limitare ad accertare l'esistenza dei relativi obblighi nascenti dalla legislazione vigente e quindi ad apportare al bilancio le sole variazioni autorizzate dalla legge n. 468 (ad esempio, riassegnazioni a capitoli di spesa di particolari entrate, variazioni occorrenti per recepire nel bilancio provvedimenti legislativi pubblicati successivamente alla presentazione del bilancio di previsione, ecc.).

Con un ordine del giorno approvato dal parlamento in sede di esame della riforma del bilancio, il governo ha accettato di modificare la natura dell'assestamento; esso, da strumento volto ad adeguare gli stanziamenti alle eventuali nuove esigenze emerse nel corso dell'esercizio, sempre nell'ambito degli equilibri del bilancio annuale e triennale approvato, potrà d'ora in avanti contenere variazioni complessivamente riduttive, oltre che compensative, del saldo netto da finanziare e del ricorso al mercato già determinati con la legge finanziaria. Il Ministro del Tesoro è inoltre autorizzato a provvedere alle variazioni di bilancio necessarie per recepire nuovi provvedimenti legislativi, indicando, per ciascuna unità previsionale, le dotazioni di competenza e di cassa nonché ripartendo in capitoli le diverse unità previsionali di entrata e di spesa.

Si tratta di una importante innovazione che, se da un lato rischia di trasformare la legge di assestamento in una "finanziaria bis", anticipando di fatto la sessione di bilancio che già impegna per diversi mesi il Parlamento a partire dal mese di ottobre, dall'altra consente di intervenire tempestivamente in coerenza con le più recenti rilevazioni sull'andamento dei conti pubblici, anche se solo con correzioni di segno riduttivo o compensativo degli stanziamenti, che potrebbero però sostituire in parte le manovre di correzione dei conti pubblici alle quali si ricorre abitualmente in corso d'anno; inoltre, la previsione di una sede, diversa dalla legge finanziaria, che consente quanto meno di ridurre gli stanziamenti dovrebbe portare anche ad alleggerire i provvedimenti relativi alla manovra di bilancio per l'anno successivo.

2. I conti del Tesoro

2.1 *La relazione trimestrale di cassa*

L'art. 30 della legge n. 468/78 dispone che, entro i mesi di febbraio, giugno, settembre e dicembre, il Ministro del Tesoro presenta al Parlamento una relazione sui risultati conseguiti dalle gestioni di cassa del bilancio statale e della Tesoreria rispettivamente nell'anno precedente e nei primi tre trimestri dell'anno in corso, nonché sui risultati di cassa dell'intero settore pubblico, costituito dal settore statale, dagli enti di cui all'art. 25 della stessa legge (comuni, province, aziende sanitarie ecc.) e dalle regioni nei medesimi periodi. La relazione sui risultati dell'anno precedente deve contenere una analisi dei flussi finanziari e dell'espansione del credito totale interno; le relazioni prodotte a giugno e settembre sono allegate rispettivamente al DPEF e alla relazione previsionale e programmatica.

Allo scopo di consentire l'elaborazione della relazione, i comuni e le province debbono trasmettere alla propria regione (gli altri enti direttamente al Ministero del Tesoro), a cadenze prestabilite, i dati periodici della gestione di cassa dei bilanci, evidenziando, oltre agli incassi e pagamenti effettuati nell'anno e nel trimestre precedente, anche le variazioni nelle attività finanziarie (in particolare nei depositi presso la Tesoreria e presso gli istituti di credito) e nell'indebitamento a breve e medio termine. A loro volta le regioni comunicano al Ministero del Tesoro i dati aggregati per l'insieme delle province, dei comuni e delle aziende sanitarie nonché i dati propri.

In dettaglio, la relazione di cassa, nella versione presentata solitamente nel mese di marzo, pone a raffronto i risultati e le stime del conto consolidato di cassa del settore statale relativo all'esercizio finanziario chiuso al 31 dicembre ed espone le stime per l'anno in corso nonché le modalità di copertura del fabbisogno per il medesimo periodo. Un capitolo è dedicato all'analisi della gestione di cassa del bilancio dello Stato (analisi degli incassi e dei pagamenti, volume dei residui, previsioni iniziali di competenza, ecc.) per l'anno precedente e alle stime per l'anno in corso; anche la gestione di Tesoreria è oggetto di particolare attenzione nella relazione di cassa allo scopo di evidenziare come le operazioni di tale settore (Cassa DD.PP., INPS, Regioni, ASL, interessi B.O.T. e altre partite) abbiano influito sulla determinazione del fabbisogno del settore statale. La relazione inoltre, sulla base dei dati finanziari accentrati dal sistema informativo della Ragioneria generale dello Stato, fornisce elementi di informazione sui flussi di cassa di taluni enti esterni al settore statale (regioni, province, comuni, ASL e aziende ospedaliere, enti previdenziali, enti pubblici non economici, camere di commercio, comunità montane, enti portuali e IACP).

La relazione reca infine: 1) un capitolo sui flussi finanziari, curato dalla Banca d'Italia, nel quale sono esposti gli orientamenti della politica monetaria per l'anno trascorso e le valutazioni per l'anno corrente, con l'indicazione della dinamica della base monetaria, dell'andamento degli aggregati creditizi e delle attività finanziarie per ciascun periodo; 2) un'appendice dedicata agli orientamenti del Tesoro nella gestione del debito del settore statale (emissioni, rendimenti, consistenza e vita residua del debito, operazioni eseguite a valere sul "fondo ammortamento" dei titoli di Stato).

La relazione di cassa ha avuto sempre un ruolo importante tra i documenti di finanza pubblica in quanto dai dati in essa contenuti può emergere la necessità di attuare manovre correttive con effetti sul fabbisogno dell'anno. Inoltre, la relazione è il documento principale per quanto riguarda l'analisi del fabbisogno e l'andamento della gestione di Tesoreria.

2.2 Il Conto riassuntivo del Tesoro

Da un punto di vista generale, la Tesoreria statale è rappresentata da un insieme di operazioni di natura diversa, connesse sia con i suoi compiti di "banca" (gestione dei conti correnti e delle contabilità speciali e operazioni di raccolta di risorse a breve termine) sia con l'esecuzione delle poste attive e passive del bilancio; tali operazioni vengono segnalate giornalmente dalla Banca d'Italia al Ministero del Tesoro in forma aggregata e confluiscono nel "movimento generale di cassa" del Conto riassuntivo del Tesoro pubblicato mensilmente sulla Gazzetta Ufficiale.

Sotto il profilo contabile, il Conto riassuntivo registra nei "debiti" e "crediti" il complesso delle operazioni svolte dalla Tesoreria statale; esso fornisce informazioni consuntive sull'attività della Tesoreria e del suo fondo di cassa, quale risulta sia dagli incassi e pagamenti di bilancio, sia dalle variazioni che hanno subito le partite che compongono i debiti e i crediti della gestione di cassa. Detto documento, che trova la sua fonte normativa nell'art. 609 del regolamento per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato (R.D. 23.5.1924, n. 827), riporta anche le operazioni di bilancio, evidenziando il relativo "saldo di esecuzione" quale differenza tra entrate finali (comprese le emissioni di prestiti a medio-lungo termine) e le spese finali (incluse quelle per rimborso dei prestiti); il saldo di esecuzione del bilancio rappresenta l'importo da finanziare che non ha trovato copertura nella gestione di bilancio.

Anche la gestione di Tesoreria ha un proprio "saldo di esecuzione", composto dalla differenza tra gli incassi e pagamenti relativi sia ai debiti sia ai crediti; detto saldo si somma algebricamente a quello di esecuzione del bilancio. Più in dettaglio:

- 1) I **debiti**, che rappresentano disponibilità di fondi costituiti presso la Tesoreria, sono composti da:
 - debito flottante (1): è costituito essenzialmente dai B.O.T. e dalla raccolta postale ed è utilizzato per il finanziamento a breve del fabbisogno del settore statale;
 - conti correnti e contabilità speciali: i primi sono aperti presso la Tesoreria Centrale dello Stato a favore di enti, aziende autonome ed amministrazioni pubbliche e sono utilizzati dalle stesse, previa precostituzione delle relative disponibilità, per effettuare i pagamenti di competenza; le seconde sono aperte presso le Sezioni di tesoreria provinciale per costituire disponibilità (sia provenienti dal bilancio dello Stato sia di pertinenza degli enti stessi) che le amministrazioni e gli enti pubblici possono utilizzare per disporre pagamenti (la categoria più importante è costituita attualmente dalle contabilità speciali intestate agli enti del settore pubblico ai quali si applica la c.d. “tesoreria unica”);
 - servizio dei depositi e dei vaglia: i primi possono essere provvisori (in contante o in titoli) ovvero definitivi (in titoli) se costituiti per conto della Cassa DD.PP.; i secondi rappresentano trasferimenti di somme all’interno della gestione di Tesoreria ed attualmente avvengono in forma telematica.
- 2) I **crediti**, che sono operazioni di pagamento che la Tesoreria effettua per conto del bilancio e per l’esecuzione di taluni compiti di pertinenza della stessa Tesoreria, includono:
 - il servizio del portafoglio: riguarda essenzialmente i pagamenti che le amministrazioni statali effettuano all’estero attraverso l’ufficio del Contabile del Portafoglio;
 - i sospesi di Tesoreria: si tratta di pagamenti eseguiti dalla Tesoreria e in attesa della sistemazione contabile in bilancio (ad esempio, i titoli di spesa collettivi e gli interessi B.O.T. anticipati dalla Tesoreria);
 - le sovvenzioni alle Poste: rappresentano le somministrazioni di fondi effettuate dalla Tesoreria a favore delle Poste per i pagamenti da ef-

(1) Fino all’approvazione della legge n. 483/93 una partita importante del debito flottante era costituita dal saldo del conto corrente aperto dal Tesoro presso la Banca d’Italia che, a partire dalla fine degli anni sessanta, divenne negativo e costituì una forma di finanziamento automatico del fabbisogno del Tesoro; ciò in quanto la legge istitutiva del conto (n. 544 del 1948) aveva stabilito un legame tra il limite massimo di indebitamento sul conto stesso e la crescita della spesa pubblica approvata dal Parlamento. Tale forma di finanziamento, che condizionava la gestione della politica monetaria della Banca d’Italia, era diventata incompatibile con i principi recepiti nel Trattato di Maastricht, che vieta qualsiasi forma di anticipazione al governo da parte delle banche centrali.

fettuarsi fuori dei capoluoghi di provincia e per quelli relativi alle pensioni INPS;

- il conto “disponibilità del Tesoro per il servizio di Tesoreria”: costituito in base alla legge n. 483/93, ha sostituito il conto corrente per il servizio di Tesoreria nella funzione di fronteggiare gli sfasamenti tra entrate e uscite del Tesoro. La dotazione iniziale di tale conto (circa 30.000) è stata costituita con titoli di Stato di diversa scadenza acquistati dalla Banca d'Italia.

Se si guarda alle singole voci sopra riportate, si rileva agevolmente come un maggior incasso rappresenti un aumento dei debiti della Tesoreria mentre un pagamento ne diminuisca la consistenza; viceversa, un incremento dei crediti significa che la Tesoreria ha erogato somme per conto di qualche altro soggetto mentre un flusso di entrate si traduce in una diminuzione degli stessi. In pratica, se la Tesoreria paga, diminuisce la propria liquidità e aumentano i crediti; se invece acquisisce disponibilità di altri soggetti, aumenta la propria liquidità e conseguentemente i debiti.

Il Conto riassuntivo, nella sua attuale formulazione e considerato il ritardo di circa due mesi per l'allestimento, è un documento scarsamente significativo ai fini della politica di bilancio e monetaria; in esso manca, tra l'altro, l'indicazione dell'ammontare del fabbisogno del settore statale e dei mezzi di copertura: ciò deriva dal fatto che in tale documento risultano incluse, senza le opportune distinzioni, sia operazioni di formazione che di copertura del fabbisogno (1).

Sul punto è da segnalare che con la legge n. 94 del 3 aprile 1997 è stata disposta una diversa prospettazione dei conti riassuntivi mensili del Tesoro; a tale scopo dovranno essere riorganizzati i conti di tesoreria in modo che essi siano raccordabili con la gestione dei capitoli di bilancio e delle “unità previsionali di base”. Tale riorganizzazione deve consentire pure il raccordo, da attuarsi nelle relazioni trimestrali di cassa, tra il conto di cassa del settore statale

(1) Oltre ai debiti e crediti di Tesoreria, il “Conto” espone il quadro analitico:

- degli incassi per entrate di bilancio distinti per capi e per regioni;
- dei pagamenti per spese di bilancio articolate per Ministeri, secondo la classificazione economico-funzionale, per tipologia di titoli di spesa (ordini di accreditamento, ordinativi diretti ecc.) e per Ministeri e regioni;
- delle variazioni intervenute sui conti correnti presso la Tesoreria Centrale e sulle contabilità speciali. Esso inoltre contiene la situazione riassuntiva dei debiti pubblici interni e dei valori disponibili nel fondo di cassa; la dimostrazione di tutti i debiti amministrati dalla Direzione generale del Tesoro; la situazione della Banca d'Italia; la situazione del bilancio di competenza dello Stato in gestione nonché la dimostrazione delle variazioni che hanno comportato modifiche ai saldi approvati con la legge di bilancio.

e l'indebitamento netto della pubblica amministrazione (1). Tali innovazioni contribuiranno ad aumentare la ricchezza informativa del Conto riassuntivo e, se accompagnate da una riduzione dei tempi di allestimento e pubblicazione, potrebbero conferirgli la funzione di documento attendibile della reale evoluzione dei conti della finanza pubblica, utilizzabile anche per finalità di analisi da parte degli studiosi.

2.3 *Il rendiconto generale dello Stato*

Il rendiconto generale dello Stato, espressamente previsto dall'art. 81 della Costituzione, riassume i risultati della complessiva gestione economico-finanziaria svolta in ciascun anno, con distinto riferimento alla competenza, alla cassa, ai residui e alle variazioni intervenute nel patrimonio dello Stato per effetto della gestione stessa o per altre cause; esso rappresenta un efficace mezzo di controllo e di valutazione del Parlamento sull'attività di acquisizione delle entrate, di erogazione delle spese e di gestione del patrimonio dello Stato posta in essere dalle amministrazioni in coerenza con i documenti di bilancio approvati dallo stesso Parlamento.

La predisposizione del rendiconto generale dello Stato inizia presso le ragioni centrali che compilano il conto del bilancio e il conto del patrimonio di ciascuna amministrazione; questi conti sono trasmessi alla Ragioneria generale dello Stato entro il 30 aprile ed entro il successivo mese di maggio il Ministro del Tesoro è tenuto ad inviare alla Corte dei conti il rendiconto dell'esercizio trascorso. La Corte parifica il rendiconto e lo ritrasmette al Ministro del Tesoro affinché, ai sensi dell'art. 17 della legge n. 468/78, lo presenti, entro il mese di giugno, al Parlamento. Tuttavia il Parlamento, che lo approva con legge, non dedica a tale documento tutta l'attenzione che lo stesso, quale resoconto e indicatore dell'operato e della gestione della finanza pubblica da parte dell'esecutivo, meriterebbe; le stesse riflessioni svolte in modo puntuale e propositivo dalla Corte dei conti nella relazione annuale non ricevono adeguato rilievo e considerazione, se si esclude la risonanza, per qualche giorno, sulla stampa quotidiana che tende a sottolineare soprattutto gli elementi di denuncia degli sprechi e delle inefficienze dell'apparato pubblico contenuti nella relazione.

Come sopra accennato, il rendiconto dello Stato si articola nel conto del bilancio (o conto consuntivo) e nel conto generale del patrimonio. Il conto del bilancio comprende:

(1) Il Parlamento non ha invece accolto una disposizione, che avrebbe reso più esaustiva la rappresentazione dei conti di tesoreria, che prevedeva una riclassificazione dei debiti e dei crediti di tesoreria anche sulla base delle caratteristiche organizzative ed istituzionali del soggetto creditore o debitore, con particolare riguardo alle regioni e agli enti locali, distinti per classi demografiche.

- 1) le entrate di competenza dell'anno, accertate, riscosse o rimaste da riscuotere;
- 2) le spese di competenza dell'anno, impegnate, pagate o rimaste da pagare;
- 3) la gestione dei residui attivi e passivi degli esercizi precedenti;
- 4) le somme versate in Tesoreria e quelle pagate per ciascun capitolo del bilancio, distintamente in conto competenza e in conto residui;
- 5) l'ammontare totale dei residui attivi e passivi che si trasportano all'esercizio successivo.

Il conto del patrimonio comprende le attività e le passività finanziarie e patrimoniali con le variazioni derivanti dalla gestione del bilancio e quelle verificatesi per qualsiasi altra causa; esso deve inoltre contenere la dimostrazione dei vari punti di concordanza tra la contabilità del bilancio e quella patrimoniale, il conto generale delle rendite e delle spese e il conto delle attività e passività classificate secondo i Ministeri che le amministrano. Esso deve essere corredato del conto del dare e dell'avere del Tesoriere centrale, di quello della Banca d'Italia per il servizio di tesoreria provinciale e del contabile del Portafoglio, con allegati il movimento generale di cassa e la situazione del Tesoro nonché la situazione dei debiti e crediti di tesoreria.

La parificazione del rendiconto, che si inquadra nell'ambito dei controlli successivi sulla gestione del bilancio dello Stato di cui all'art. 100 della Costituzione, è l'atto conclusivo dei riscontri eseguiti dalla Corte dei conti che ha il compito di accertare la regolarità dell'intera gestione finanziaria, ponendo a confronto i risultati con le proprie scritture e con le leggi di bilancio. A tale scopo la Corte accerta che: a) le entrate riscosse e versate ed i residui da riscuotere siano conformi ai dati esposti nei conti periodici e nei rendiconti trasmessi dai singoli Ministeri; b) le spese ordinate e pagate concordino con le scritture tenute o controllate dalla Corte stessa.

Sulla regolarità del rendiconto la Corte delibera a Sezioni Unite e con le formalità proprie della giurisdizione e cioè in seduta pubblica e con l'intervento del Procuratore Generale. Come sopra accennato, la Corte unisce al rendiconto una dettagliata relazione nella quale svolge sia osservazioni di carattere generale sull'andamento dei conti pubblici e sulla pubblica amministrazione, sia rilievi specifici sull'attività dei singoli Ministeri; inoltre, la relazione contiene proposte e suggerimenti per il miglioramento della legislazione primaria e secondaria riguardante la pubblica amministrazione che emergono dalla concreta attività di controllo e verifica della Corte.

La struttura del rendiconto è destinata a modificarsi, in prospettiva, per l'azione congiunta di due importanti innovazioni; la prima riguarda l'attribuzione alla Corte dei conti, ai sensi della legge n. 20 del 1994 del compito di effettuare il controllo sulla gestione del bilancio dello Stato valutandone l'an-

damento non più attraverso i controlli preventivi di legittimità su atti, che sono stati fortemente limitati dalla legge stessa, bensì verificando l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa. La seconda innovazione è connessa alla legge di riforma del bilancio dello Stato che comporta una nuova articolazione per funzioni-obiettivo e per unità previsionali di base anche del rendiconto generale dello Stato. Su questo punto specifico è da sottolineare che la Corte dei conti, ancor prima che intervenisse la legge di riforma del bilancio dello Stato, ha individuato i principi ai quali deve attenersi il processo di razionalizzazione del bilancio dello Stato e dell'attività della pubblica amministrazione, collegando tale processo alla costruzione del bilancio dello Stato per centri di responsabilità e, nell'ambito di questi, per centri di costo.

Nella visione della Corte la nuova struttura del bilancio e del rendiconto è coerente da un lato con il quadro normativo contenuto nel decreto legislativo n. 29/93 e, dall'altro, con il processo di ammodernamento e razionalizzazione della pubblica amministrazione che sarà attuato secondo le disposizioni contenute nella legge n. 59/97 sul decentramento amministrativo; è su tali basi che la Corte, dando seguito agli orientamenti esplicitati in un referto al Parlamento (1), ha impostato uno schema di rendiconto costruito per funzioni-obiettivo articolate su tre livelli sino alla identificazione dei centri di costo del bilancio; tale impostazione è correlata alla introduzione della contabilità economica anche per il bilancio statale. Queste iniziative dovranno essere seguite da una profonda revisione delle norme di contabilità generale dello Stato per le quali è sempre più evidente lo scollamento tra il modello impostato negli anni 1923-1924 e le innovazioni realizzate in materia di bilancio soprattutto a partire dagli anni settanta, che hanno ampiamente derogato tale corpus normativo che, pertanto, non è più rispondente alle nuove esigenze di gestione, rendicontazione e controllo dei bilanci pubblici.

Le innovazioni sopra descritte vanno inquadrare nella prospettiva di posizionare la Corte dei conti al centro del riformato sistema dei controlli, nella situazione migliore per svolgere il proprio "mestiere" di istituzione che valuta complessivamente l'andamento dei conti pubblici e i risultati conseguiti dalla

(1) In tale referto, consegnato al Parlamento nel corso di una audizione tenuta il 24 giugno 1995, la Corte ha individuato, per la nuova struttura del bilancio e del rendiconto, i seguenti criteri direttivi:

- razionalizzazione e aumento di significatività delle scelte del Parlamento sulla acquisizione delle entrate e sulla ripartizione delle risorse, con la definizione delle politiche pubbliche e con riferimento alla destinazione finale della spesa in termini di servizi resi ai cittadini;
- razionalizzazione della gestione finanziaria e dell'azione amministrativa, adottando una struttura programmatica articolata per funzioni-obiettivo e per centri di responsabilità, da incrociare con una classificazione economica semplificata (funzionamento, intervento, investimento);
- disciplina della procedura di formazione del bilancio interna al governo sulla base di un esame delle esigenze funzionali e degli obiettivi, con esclusione del criterio della spesa storica incrementale.

pubblica amministrazione e che unifica, con le proprie considerazioni e suggerimenti, la “filiera” dei controlli attualmente previsti sulle amministrazioni statali, centrali e periferiche, sugli enti ai quali lo Stato contribuisce in via ordinaria e sulle autonomie locali.

APPENDICE

La convenzione tra il Ministero del tesoro e la Banca d'Italia per l'esercizio del Servizio di tesoreria provinciale dello Stato

PREMESSO

- che il servizio di Tesoreria per conto dello Stato è affidato alla Banca d'Italia sin dal 1° febbraio 1895 ai sensi della Convenzione del 30 ottobre 1894, approvata con R.D. 10 dicembre 1894 n. 533, convertito in L. 8 agosto 1895, n. 486 e delle successive proroghe, nonché del Regolamento per il servizio di Tesoreria, approvato con R.D. 15 gennaio 1895, n. 16;
- che con legge 28.3.91, n.104, la gestione del servizio di Tesoreria per conto dello Stato - già affidata alla Banca d'Italia sino al 31 dicembre 1990 - è stata prorogata al 31 dicembre 2010, prevedendosi inoltre che l'affidamento del servizio si intende tacitamente rinnovato di venti anni in venti anni, salva disdetta di una delle parti da notificarsi all'altra parte almeno cinque anni prima della scadenza;
- che la stessa legge ha autorizzato il Ministero del tesoro a stipulare apposite convenzioni con la Banca d'Italia per regolare i rapporti nascenti dalla gestione del servizio di Tesoreria;
- che il servizio ha continuato ad essere svolto dalla Banca sino alla data odierna;
- che la legge medesima stabilisce che la Banca d'Italia continua a svolgere le operazioni della Cassa depositi e prestiti con l'osservanza delle norme di contabilità dello Stato;
- che l'art. 43 dello Statuto della Banca - approvato con R.D. 11 giugno 1936, n.1067, e successive modificazioni - prevede l'esercizio da parte della Banca del servizio di Tesoreria provinciale sulla base di speciali convenzioni;
- che tale servizio - in relazione al disposto dell'art. 1, 2° comma, della citata legge 28.3.91, n.104 - è esercitato mediante Sezioni di tesoreria aventi sedi e competenza territoriale stabilite con decreti del Ministro del Tesoro, sentita la Banca d'Italia;
- che i compiti delle Sezioni sono regolati dalla Legge sull'Amministrazione del Patrimonio e sulla Contabilità Generale dello Stato, approvata con R.D. 18 novembre 1923, n. 2440, dal Regolamento per l'Amministrazione del Patrimonio e per la Contabilità Generale dello Stato, approvato con R.D. 23 maggio 1924, n. 827 e dalle vigenti «Istruzioni Generali sui Servizi del Tesoro»;
- che con l'art. 2 del D.L.C.P.S. 12 dicembre 1946, n.441, il Ministro del Tesoro è stato, tra l'altro, autorizzato a variare di anno in anno la misura del rimborso alla Banca d'Italia delle spese per il servizio di Tesoreria.

Si conviene e si stipula quanto segue:

Art. 1

Quanto indicato nella premessa fa parte integrante della presente convenzione.

Art. 2

Le Sezioni svolgono le operazioni di cui all'art. 113 delle «Istruzioni Generali sui Servizi del Tesoro», nel testo risultante dal D.M. 15 settembre 1967.

Art. 3

Eventuali nuovi o maggiori servizi, operazioni o adempimenti a carico della Banca per il servizio di Tesoreria nonché modifiche alle I.G.S.T. riguardanti il servizio svolto dalla Banca d'Italia saranno oggetto di preventivi accordi fra la Banca stessa e il Ministero del tesoro.

Art. 4

Qualora per effetto di nuove disposizioni di legge si renda indispensabile affidare taluni particolari servizi, compresi in quello di Tesoreria, all'Amministrazione delle Poste o ad Istituti di credito, il Tesoro dovrà darne avviso alla Banca almeno tre mesi prima del loro effettivo trasferimento, sempre che la legge non stabilisca altro termine.

Art. 5 (1)

Il totale degli incassi e dei pagamenti che la Banca effettua nell'espletamento del servizio di Tesoreria Provinciale è registrato giornalmente nel conto «Disponibilità del Tesoro per il servizio di Tesoreria», in attuazione della legge 26.11.93, n. 483 e del Decreto del Ministro del Tesoro 21 giugno 1994.

Art. 5 bis (2)

Le Sezioni sono autorizzate a scritturare al conto sospeso «collettivi» l'assegno mod. Ch. 16 Aut emesso a fronte dei certificati di accreditamento i cui importo siano già stati contabilizzati con emissione di quietanze di entra-

(1) Sostituisce il precedente art. 5, giusta integrazione alla «Convenzione» del 27 luglio 1995.

(2) Articolo aggiunto con la integrazione alla «Convenzione» del 27 luglio 1995.

ta, nei casi in cui non ottengano in giornata il rimborso del predetto assegno dell'Amministrazione Postale. La sistemazione dell'anzidetta scritturazione contabile avverrà al momento dell'incasso del mod. Ch. 16 Aut.

Art. 5 ter (2)

La Banca d'Italia mette a disposizione della Direzione generale del Tesoro l'archivio informatico contenente la situazione sommaria delle operazioni di bilancio e fuori bilancio effettuate dalle Sezioni di tesoreria, e trasmette, con cadenza giornaliera, alla predetta Direzione un prospetto contenente l'analisi delle principali operazioni di incasso e pagamento e il saldo del conto «Disponibilità del Tesoro per il Servizio di Tesoreria».

Art. 6

La Banca d'Italia, prima di ammettere a pagamento i titoli di spesa inviati dalle Amministrazioni emittenti, provvede ad eseguire gli adempimenti previsti dagli artt. 417 e 418 del Regolamento per l'Amministrazione del Patrimonio e per la Contabilità Generale dello Stato.

Per i titoli i cui dati essenziali sono inseriti in supporti magnetici trasmessi unitamente ai titoli medesimi e per gli ordini di pagamento inviati esclusivamente con supporto magnetico verranno concordate particolari modalità di ammissione a pagamento.

La Banca è dispensata da qualsiasi indagine sulla legittimazione di chi ha apposto le firme all'atto dell'emissione nonché sull'autenticità delle firme stesse, relativamente ai titoli di spesa emessi dalle Amministrazioni Centrali e da quelle periferiche ai sensi della Legge 17 agosto 1960, n. 908, ai titoli spediti dalle Amministrazioni locali direttamente ai contabili dello Stato o ad altri Enti autorizzati ed ammessi al rimborso dalle Sezioni di tesoreria.

La Banca non è tenuta a rispondere della regolarità dei pagamenti dei titoli di spesa ammessi al rimborso.

Art. 7

La misura del rimborso alla Banca delle spese per il servizio di Tesoreria Provinciale è fissata in 1.890 milioni di lire annui oltre all'I.V.A., salvo modifiche che potranno essere apportate su richiesta del Ministero del tesoro o della Banca d'Italia per mezzo di specifiche convenzioni aggiuntive alla presente.

Il corrispettivo dovuto dalla Cassa depositi e prestiti al Ministero del tesoro per il servizio svolto dalla Banca d'Italia sarà determinato con apposita con-

venzione tra il Ministero del tesoro e la Cassa medesima, sulla base di informazioni sui dati di lavoro che saranno richieste dal Ministero del tesoro alla Banca d'Italia.

Non concorrono alla determinazione del rimborso di cui al primo comma, perché a carico del Tesoro:

- le spese per gli stampati previsti per lo svolgimento del servizio di tesoreria nonché quelle relative alla fornitura della carta per l'allestimento, su autorizzazione del Tesoro, di moduli necessari all'espletamento del servizio medesimo;
- le spese da riconoscere all'Amministrazione Postale per le procedure automatizzate volte a razionalizzare la gestione del conto corrente postale intestato alle Sezioni nonché ad altre Amministrazioni pubbliche in relazione all'adozione di procedure elettroniche nella gestione del servizio di Tesoreria;
- le spese per le spedizioni dei valori metallici e dei recipienti vuoti effettuate dalla Tesoreria Centrale e dalla Cassa Speciale per le monete e i biglietti a debito dello Stato ovvero, per conto della Cassa stessa, dall'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato alle Sezioni di tesoreria e viceversa, spedizioni che vengono eseguite per conto dello Stato con l'uso delle tariffe speciali e delle altre agevolazioni concesse per il servizio di Stato negli invii per mare e per ferrovia;
- la tassa speciale istituita dal D.P.R. 26 settembre 1982, n. 687, per il prelevamento in «tempo reale» degli assegni mod. Ch. 16 tratti sui conti correnti postali intestati alle Sezioni di tesoreria.

Art. 8

Le tasse postali dovute per la corrispondenza connessa con lo svolgimento del servizio di Tesoreria Provinciale dello Stato, scambiata senza affrancatura tra l'Amministrazione Centrale e le filiali della Banca o diretta a Ministeri, Enti, Uffici ed Amministrazioni di cui al Bollettino Ufficiale del Ministero delle PP.TT. n. 25 - 1° supplemento - del 1° settembre 1967 e successive modificazioni sono a carico del Ministero del tesoro e da quest'ultimo direttamente regolate con l'Amministrazione Postale ai sensi del D.P.R. 9.2.72, n. 171.

Art. 9

La Banca ha facoltà, dandone comunicazione alla Direzione generale del Tesoro, di attuare, nell'ambito delle disposizioni vigenti, una diversa organizzazione amministrativa, contabile e di cassa mediante le modificazioni e sem-

plificazioni che essa riterrà più opportune nei riguardi del servizio e del pubblico anche con l'apertura nel capoluogo di provincia di uffici distaccati dipendenti dalla coesistente Sezione di Tesoreria.

Art. 10

Il servizio di Tesoreria è soggetto a vigilanza da parte della Direzione generale del Tesoro, ai sensi delle vigenti disposizioni.

Art. 11

Per quant'altro inerente alle specifiche operazioni nelle quali si compendia il servizio di Tesoreria, alle modalità da osservare per la comunicazione alla Direzione generale del Tesoro dei dati relativi alla gestione del Servizio di Tesoreria provinciale e agli obblighi della resa delle contabilità periodiche e dei conti giudiziali cui è soggetta la Banca e che non hanno formato oggetto di particolare pattuizione, le parti contraenti si richiamano, ritenendole qui riportate integralmente, a tutte le disposizioni già citate in premessa.

Art. 12

La presente convenzione - che sostituisce e abroga tutte le precedenti - ha efficacia dalla data odierna fino al 31.12.2010 e, salva disdetta di una delle parti da notificarsi all'altra parte almeno cinque anni prima della scadenza, si intende tacitamente rinnovata di venti anni in venti anni.

Essa è redatta in due esemplari, di cui uno per il Ministro del Tesoro e l'altro per il Governatore della Banca d'Italia.

Art. 13

Le parti contraenti riconoscono, ad ogni effetto, che la presente convenzione è fatta nell'interesse dello Stato.

Roma, 17 gennaio 1992

Il Ministro del Tesoro

Guido Carli

Il Governatore della Banca d'Italia

Carlo Ciampi

Fac-simile di moduli tra i più significativi

DISTINTA DI VERSAMENTO

che il sottoscritto *effettua*
alla Sezione di Tesoreria di per ottenere l'emissione di quietanz... a favore
de ...nominativ... sottoscritt... con la seguente causale:.....
vaglia del tesoro

Da compilarsi dal versante		Importo dei bolli	C R	Capo	Capitolo	IMPORTO per capitolo
INTESTATARI delle Quietanze o del Vaglia del Tesoro	Importo delle Quietanze o del Vaglia del tesoro					
TOTALE o a riportare ...						

N.B. - In caso di richiesta di maggior numero di quietanze proseguire l'elencazione a tergo

DISTINTA DEI VALORI CHE SI VERSANO			Differenze riscontrate dalla Sezione di Tesoreria		
S P E C I E	Quantità	IMPORTO	Importo per specie	in più	in meno
Biglietti di Banca	100.000				
	50.000				
	10.000				
	5.000				
	2.000				
	1.000				
Monete	500				
	200				
	100				
	50				
	20				
	10				
	5				
Titoli Postali (2)					
Vaglia e Ass. Banc. (2) (*)					
Titoli di spesa					
a) TOTALE					
b) Variazioni in più o in meno o eventuale resto					
c) Somma accertata dalla Sezione (a ± b)					
d) Importo «Bolli» compreso nel versamento					
e) IMPORTO DEI DOCUMENTI EMESSI (c - d)					

IL CASSIERE

(*) Si prenda atto che i documenti d'entrata vengono rilasciati dalla Tesoreria solo ad avvenuto incasso dei titoli di credito.

IL VERSANTE

**Visto: Si autorizza il versamento
IL CAPO DELLA SEZIONE**

addi,

(1) Cognome, nome e indirizzo del versante.
(2) In caso di versamento di più titoli della specie compilare la distinta a tergo

TESORERIA PROVINCIALE DELLO STATO

Sezione di

Mod.

QUIETANZA

ANNO FINANZIARIO	DATA	NUMERO
IMPORTO VERSATO	IMPORTO DEL BOLLO (*)	
CONFERMA IN LETTERE DELL'IMPORTO		

N. MECC.

CODICE

CODICE FISCALE

IL CAPO DELLA SEZIONE

(*) Autorizzazione pagamento bollo in modo virtuale (Intendenza di Finanza - Roma n. 1246/87 del 17.4.87 per la Sicilia, Intendenza di Finanza di Palermo n. 7944 del 4.3.87)

MODULARIO
T. - C.G. - 37

Numero di prenotazione della Tesoreria	CODICE		
	Titolo di spesa	Funzionale	Economico

MINISTERO

DIREZIONE GENERALE ⁽¹⁾

⁽²⁾

Esercizio 19 - Cap. - Art.

Buono N. ⁽³⁾ (⁽⁴⁾) sull'ordine di accreditamento N.

(per prelevamento in contanti)
(per versamento di ritenute)

La Tesoreria Provinciale dello Stato - Sezione di
pagherà al

la somma di L. dicono lire ⁽⁵⁾

da imputarsi sul predetto ordine di accreditamento.

....., *addi*

⁽⁶⁾ *V.*

⁽⁷⁾
Funzionario Delegato

V. Il Capo della Sezione di Tesoreria

p. Quietanza

1) Direzione Generale o Ufficio da cui fu emesso l'ordine di accreditamento. - (2) Ufficio dal quale fu emesso il buono. - (3) Numero progressivo dei buoni su ciascun ordine di accreditamento da desumersi sul registro delle spese su aperture di credito. - (4) Quando occorre indicare che il buono è l'ultimo emesso sull'ordine. - (5) Indicare la somma in tutte lettere. - (6) Il Direttore della Ragioneria Regionale o Provinciale o il Direttore di Ragioneria o l'incaricato del riscontro contabile. - (7) Qualità ufficiale del funzionario delegato.

CONTABILITA' SPECIALE
DELLA PREFETTURA DI

COD. TITOLO	COD. CONT. SP.	ES.
13	1200	
1	2	3

REPUBBLICA ITALIANA

ORDINATIVO DI PAGAMENTO

La locale Sezione di Tesoreria Provinciale pagherà al beneficiario sotto indicato e per la causale sotto descritta la somma di seguito segnata:

ORDINATIVO DI PAGAMENTO		IMPORTO IN LETTERE - BENEFICIARIO - CAUSALE - IMPUTAZIONE	IMPORTO IN CIFRE
N.	DATA		

V° IL DIRETTORE DI RAGIONERIA

IL PREFETTO

PER QUIETANZA

Visto: si ammette a pagamento
IL CAPO UFFICIO CONTROLLO

I dati più rilevanti del servizio di tesoreria

CONTO RIASSUNTIVO DEL TESORO AL 31 DICEMBRE 1996
ESERCIZIO FINANZIARIO 1996

MOVIMENTO GENERALE DI CASSA

	INCASSI	PAGAMENTI	DIFFERENZE
Fondo di cassa al 31 dicembre 1995	245.265.466.258		
Gestione di bilancio: Entrate finali	568.432.727.221.485		
Spese finali		708.195.733.214.135	-139.763.005.992.650
Rimborso prestiti		189.654.139.407.675	
Accensione prestiti	340.692.002.857.738		
TOTALE	909.124.730.079.223	897.849.872.621.810	11.274.857.457.413
Gestione di tesoreria: Debiti di tesoreria	4.220.375.776.482.594	4.001.456.086.983.382	218.919.689.499.212
Crediti di tesoreria (a)	1.699.104.118.210.395	1.929.102.280.055.018	-229.998.161.844.623
TOTALE	5.919.479.894.692.989	5.930.558.367.038.400	-11.078.472.345.411
Decreti ministeriali di scarico		204.591.954	
TOTALE COMPLESSIVO	6.828.849.890.238.470	6.828.408.444.252.164	
Fondo di cassa al 31 dicembre 1996		441.445.986.306	
TOTALE A PAREGGIO	6.828.849.890.238.470	6.828.849.890.238.470	

SITUAZIONE DEL TESORO

	al 31.12.1995	al 31.12.1996	VARIAZIONI (+ miglior. - peggior.)
Fondo di cassa al 31 dicembre 1995	245.265.466.258	441.445.986.306	196.180.520.048
Crediti di tesoreria	505.402.572.817.006	735.400.734.661.629	229.998.161.844.623
TOTALE	505.647.838.283.264	735.842.180.647.935	230.194.342.364.671
Debiti di tesoreria	959.666.297.859.412	1.178.585.987.358.624	-218.919.689.499.212
Situazione del tesoro (attività - passività)	-454.018.459.576.148	-442.743.806.710.688	11.224.652.865.459

(a) compreso "Disponibilità del Tesoro per il servizio di tesoreria provinciale"

INCASSI E PAGAMENTI ESEGUITI DALLE SEZIONI DI TESORERIA
(in miliardi di lire)

VOCI	1995	1996
Entrate di bilancio	826.108	882.355
di cui: <i>debito pubblico</i>	111.787	149.933
<i>CCT, CTZ ed altri</i>	192.631	180.269
Introiti di Tesoreria	1.937.635	1.913.742
Trasferimento fondi	220.769	232.564
Fondi somministrati (1).....	182.299	182.039
Contabilità speciali (2).....	820.265	833.986
Depositi provvisori	52	130
BOT	714.250	665.023
Totale incassi ...	2.763.743	2.796.097
Spese di bilancio	657.603	667.203
Ordinativi diretti (3).....	166.212	167.185
Buoni e ordinativi su O/A	55.137	51.580
Spese fisse	29.857	60.976
Pensioni	34.971	4.692
Interessi su BOT	37.835	39.160
Debito pubblico : a) capitale	11.973	86.463
b) interessi	54.212	59.581
CCT, CTZ ed altri : a) capitale	176.034	107.246
b) interessi e spese	88.880	89.594
Altre spese	2.492	726
Esborsi di Tesoreria	2.101.036	2.137.265
Rimborso BOT	715.750	692.476
Ordini di pagamento e vaglia del Tesoro	169.211	186.636
Sovvenzioni postali (1)	238.578	240.506
Aziende autonome (4)	165.781	203.934
Contabilità speciali	805.808	820.294
Depositi provvisori	77	126
Altre partite (5)	5.831	-6.707
Totale pagamenti ...	2.758.639	2.804.468

(1) Al netto delle quietanze per "Fondi somministrati" emesse per la commutazione di titoli di "sovvenzioni postali". -
(2) Per il 1995 comprende i versamenti ICI con valuta dicembre 1994 per 517 miliardi. Per il 1996 comprende le variazioni effettuate sulle contabilità speciali nel periodo "complementare". - (3) Al netto delle partite afferenti la gestione del debito che sono indicate nelle voci specifiche; include i trasferimenti al "Fondo ammortamento". - (4) Al netto delle sovvenzioni postali. - (5) Comprende fondi somministrati e partite da regolare.

N.B.: i dati non comprendono le operazioni eseguite dalla Tesoreria Centrale.

Operazioni relative agli incassi

(numero operazioni)

Per tipo di documenti emessi	1995	1996
Quietanze Erario Stato	2.307.782	2.090.034
Quietanze di Contabilità Speciale	687.382	976.514
Altre quietanze di entrata	96.540	87.529
Accreditamenti in c/c postale	10.161.188	9.927.027

Operazioni relative ai pagamenti

(numero dei titoli di spesa)

	1995	1996
Titoli pagati in contanti agli sportelli	1.904.391	1.698.738
Titoli estinti con modalità agevolative	1.274.599	1.472.664
di cui:		
<i>commutati in v.c.</i>	255.287	313.192
<i>accredit. in c/c bancario</i>	1.019.312	1.159.472

Operazioni di tesoreria unica

(numero operazioni)

Per tipo di documenti emessi	1995	1996
Operazioni contabili	375.524	410.666
Operazioni regolate in stanza di compensazione	1.018.318	1.020.640

Conto disponibilità per c/ del Tesoro

(in miliardi di lire)

	1995	1996
Saldo a fine anno	63.204	54.803

BIBLIOGRAFIA INDICATIVA RIGUARDANTE LA TESORERIA STATALE

- Cosentino A., *L'autonomia dell'Istituto di emissione nel finanziare il fabbisogno del Tesoro* - Bancaria editrice, 1985.
- Cotula F., *La politica monetaria in Italia* - Il Mulino, 1990.
- De Joanna P., Voce "Tesoro e Tesoreria pubbliche" in «*Novissimo Digesto*».
- De Vecchis P., *L'Istituto di emissione* - Quaderno di ricerca giuridica n. 3 - Roma, 1986.
- Di Pasquali F., *Aspetti istituzionali ed operativi del mercato dei BOT in Italia* - Quaderno n. 41 dell'Associazione per gli studi di banca e borsa.
- Ferro P. - Mulone G., "La Banca d'Italia e il servizio di tesoreria statale dal 1850 al 1950" in «*Ricerche per la storia della Banca d'Italia*» - Laterza - Bari, 1993.
- Finocchiaro C. - Contessa A., *La Banca d'Italia e i problemi del governo della moneta* - Roma, 1994.
- Giannini M.S., *Diritto amministrativo* - Giuffrè - Milano, 1975.
- Lo Faso S., Voce "Tesoreria statale" in «*Dizionario di Contabilità Pubblica*» - Giuffrè, 1989.
- Lo Faso - Vittimberga G., *Procedure e strumenti per l'erogazione della spesa pubblica e la rendicontazione della Banca d'Italia* - Relazione al convegno su «Nuovi sistemi di controllo della spesa pubblica» - Perugia, 1994.
- Lo Faso S., *La riforma del bilancio dello Stato e il sistema di controlli* - Intervento al Forum del CNEL, ottobre 1996.
- Marchetta D., *Prime esperienze di controllo sulla gestione della Corte dei Conti e nuove norme in materia di procedura di spesa* - Intervento al convegno su «Nuovi sistemi di controllo della spesa pubblica» - Perugia, 1994.
- Mulone G. - Roncuzzi B., *Il servizio di tesoreria statale gestito dalla Banca d'Italia* - Roma, 1989.
- Mulone G., *Recenti innovazioni negli strumenti e nelle modalità di erogazione della spesa pubblica* - Intervento al XV convegno di contabilità pubblica - Teramo, 1996.

Salvemini M.T. - Salvemini G., *Il credito automatico del Tesoro presso la Banca Centrale* - Milano, 1989.

Sorvillo E., *La Tesoreria dello Stato, dai primordi al conferimento del servizio alla Banca d'Italia* - Nota per la Banca d'Italia, 1961.

Zaccaria F., *Il fabbisogno pubblico: formazione e copertura* - Genova, 1986.