

BANCA D'ITALIA

Tematiche istituzionali

**La Banca d'Italia
e la tesoreria dello Stato**

di Giuseppe Mulone



Ottobre 2006

L'autore ringrazia Francesco Castelluccio, Vieri Ceriani, Alberto M. Contessa, Daniele Franco, M. Teresa Pandolfi, Carlo Tresoldi e i dirigenti del Servizio Rapporti con il Tesoro per l'attenta lettura e i preziosi suggerimenti. Un ringraziamento va anche ad Angela Iotti che con cura intelligente e dedizione ha collaborato all'allestimento del testo.

INDICE

L'ASSETTO GENERALE

1. Introduzione	13
2. Dalla tesoreria provinciale alla tesoreria telematica - note storiche	15
2.1 Dall'unità d'Italia al secondo dopoguerra	15
2.2 Fino ai primi anni novanta	19
2.3 Verso la tesoreria telematica	21
2.4 L'evoluzione delle strutture operative del servizio di tesoreria	23
2.5 La tesoreria telematica	25
3. L'assetto organizzativo della Banca d'Italia per la gestione del servizio di tesoreria	29
3.1 L'organizzazione periferica	29
3.2 Le tesorerie in Roma	31
3.3 L'architettura contabile	32
3.4 Le funzioni nell'Amministrazione Centrale	33
4. I rapporti del tesoriere dello Stato con le amministrazioni statali e gli organi di controllo esterno	37
4.1 Le linee generali	37
4.2 Il quadro normativo	40
4.3 La natura del rapporto giuridico della convenzione	42
5. L'evoluzione dei rapporti finanziari tra Banca d'Italia e Tesoro	45
6. Il fabbisogno del settore statale e il conto disponibilità	50
6.1 La definizione di fabbisogno	50
6.2 Il fabbisogno nella prospettiva del superamento del sistema della tesoreria unica	53

6.3	I mezzi di copertura del fabbisogno	54
6.4	Le analisi e le previsioni	55
6.5	Il conto disponibilità del Tesoro per il servizio di tesoreria	57
7.	Alcuni dati sull'operatività	61

LE OPERAZIONI DI ENTRATA

1.	Le linee generali delle operazioni di entrata	69
2.	Gli strumenti di versamento	72
3.	I documenti emessi	75
3.1	Tesoreria tradizionale	75
3.2	Tesoreria telematica	76
4.	Le procedure per i versamenti	77
4.1	Tesoreria tradizionale	77
4.2	Tesoreria telematica	78
5.	L'accredito diretto sui conti di altre tesorerie	80

I PAGAMENTI

1.	Il procedimento di erogazione e i titoli di spesa in generale	85
2.	I titoli di spesa tradizionali	87
2.1	La struttura	87
2.2	Gli adempimenti delle tesorerie	88
3.	I pagamenti telematici	93
3.1	Il mandato informatico e la sua "estensione" alle altre procedure di spesa	93
3.2	Le spese fisse telematiche	94
3.3	Gli ordini di prelievo telematici dai conti correnti presso la tesoreria centrale	95
3.4	Gli ordini di accredito telematici	96
4.	Gli atti impeditivi ai pagamenti	98

5. I pagamenti ai creditori all'estero	102
6. I pagamenti in conto sospeso	105

LE ALTRE OPERAZIONI

1. Le contabilità speciali	111
1.1 Le contabilità speciali di conti corrente	111
1.2 Le contabilità speciali di girofondi	112
1.3 Le contabilità speciali telematiche.....	112
2. I depositi	114
2.1 I depositi provvisori	114
2.2 I depositi definitivi	115
3. Le operazioni del debito pubblico in tesoreria	116
4. Il trasferimento telematico dei fondi	119
5. La tesoreria unica	120
5.1 La legge 720/84 e i decreti di attuazione	121
5.2 I provvedimenti normativi del 1997.....	122
5.3 L'attuale assetto della tesoreria unica e le prospettive future	122
5.4 La procedura	123
6. I rapporti con la Poste spa	124

LA RENDICONTAZIONE E IL CONTO GIUDIZIALE

1. Le linee generali	133
2. La rendicontazione delle tesorerie	135
3. La rendicontazione complessiva	136
4. La rendicontazione telematica	144
4.1 L'evoluzione normativa	144
4.2 I flussi telematici di rendicontazione	144
5. La chiusura dell'esercizio	147
6. Il conto giudiziale	152
7. La responsabilità contabile del tesoriere	153

**IL SISTEMA INFORMATIVO DELLE
OPERAZIONI DEGLI ENTI PUBBLICI
(SIOPE)**

1. Il sistema informativo delle operazioni degli enti pubblici (SIOPE) ...	159
1.1 Dalla tesoreria unica al SIOPE	159
1.2 Le funzioni della Banca d'Italia e del MEF nell'assetto normativo ...	159
1.3 Gli altri soggetti	161
1.4 La codifica delle operazioni	162
1.5 Le reti informatiche e l'archivio	163

**NOTE SUL PROCESSO DI BILANCIO E SUI
PRINCIPALI DOCUMENTI DI FINANZA PUBBLICA
a cura di Pasquale Ferro**

1. La formazione del bilancio all'interno delle Amministrazioni	171
2. I documenti di bilancio	175
2.1 Il disegno di legge di bilancio	176
2.2 La relazione previsionale e programmatica (RPP)	178
2.3 La legge finanziaria	179
2.4 I disegni di legge collegati alla finanziaria	182
2.5 La sessione di bilancio	183
2.6 La legge di assestamento di bilancio	183
3. I conti del Tesoro	185
3.1 La relazione trimestrale di cassa (RTC)	185
3.2 Il conto riassuntivo del Tesoro	186
3.3 Il Rendiconto generale dello Stato	189

INDICE DELLE TAVOLE E DEGLI SCHEMI

Tavole:

– Le operazioni di pagamento (quantità)	63
– Le operazioni di pagamento (importi)	64
– Le operazioni di incasso (quantità)	65

– Le operazioni di tesoreria unica (quantità)	65
– Le operazioni di incasso (importi)	66
– Classificazione dei titoli di spesa	97
– Prospetto esemplificativo del “conto complementare dell’Erario dello Stato”	139
– Elaborati di rendicontazione delle tesorerie – giornalieri	141
– Elaborati di rendicontazione delle tesorerie - mensili e annuali	142
– Elaborati di rendicontazione del Servizio Rapporti con il Tesoro	143
– Flussi telematici di rendicontazione.....	146
– Moduli prodotti in chiusura d’esercizio	150
– Flussi informatici di fine esercizio	151

Schemi:

– Operazioni che possono essere eseguite dopo la chiusura giornaliera.....	36
– Definizione di operatore pubblico.....	59
– Saldi della finanza pubblica	60
– Tipologia delle quietanze	81
– Procedura per la gestione degli inserti	82
– Procedure per i pagamenti all’estero.....	104
– Sistema di contabilizzazione delle partite del conto collettivi.....	107
– Costruzione delle tavole del modulo 108 T	140
– SIOPE – flussi di alimentazione “Stato”	165
– SIOPE – flussi di alimentazione “Enti”	166
– SIOPE – flussi informativi	167

ALLEGATI

1. La convenzione tra il Ministero del Tesoro e la Banca d’Italia per l’esercizio del servizio di tesoreria provinciale per conto dello Stato	193
2. La convenzione tra il Ministero del Tesoro, del bilancio e della programmazione economica e la Banca d’Italia per l’affidamento del servizio di tesoreria centrale dello Stato	203
3. La convenzione tra il Ministero dell’Economia e delle finanze e la Banca d’Italia per la gestione del Sistema informativo delle operazioni degli enti pubblici	213

L'ASSETTO GENERALE

1. Introduzione

Il servizio di tesoreria statale è il sistema operativo-normativo mediante il quale si effettuano incassi e pagamenti disposti dagli uffici statali e dagli enti pubblici riferibili alle convenzioni stipulate tra la Banca d'Italia e il Ministero dell'Economia e delle finanze (MEF) per la gestione della tesoreria centrale e provinciale.

La Banca d'Italia, quale tesoriere dello Stato, provvede alle operazioni di riscossione e di pagamento che successivamente provvede a “rendicontare” con formali elaborati alle Amministrazioni competenti e alla Corte dei conti; parte rilevante delle entrate è costituita dai tributi raccolti dal sistema bancario e postale. Le entrate e le uscite di bilancio e fuori bilancio contabilizzate dalla Banca sono esposte nel *conto riassuntivo del Tesoro*.

Dal 1894 il servizio è svolto dalla Banca d'Italia a livello provinciale (1) con le sezioni di tesoreria istituite nelle proprie filiali; dal 1999 anche la tesoreria centrale – prima gestita direttamente dalla Direzione generale del tesoro – è affidata alla Banca ed è funzionante presso la Sede di Roma.

L'organizzazione delle strutture di tesoreria è di esclusiva competenza della Banca che svolge il servizio senza vincolo gerarchico con l'Amministrazione statale. Il MEF esercita la vigilanza sul regolare andamento del servizio, direttamente e con verifiche periodiche condotte presso le unità periferiche dagli ispettori governativi.

La tesoreria centrale e le sezioni di tesoreria operano con mezzi e personale della Banca, e hanno una propria soggettività giuridica poiché le loro attività devono essere riferite al MEF. Capo della sezione di tesoreria provinciale è il Direttore della coesistente filiale della Banca; il Direttore della Sede di Roma assume la qualifica di Tesoriere centrale dello Stato.

Il quadro normativo è costituito dalla legge e dal regolamento di contabilità generale dello Stato, dai connessi provvedimenti legislativi e amministrativi, dalle convenzioni sottoscritte con il MEF e dai protocolli d'intesa con le Amministrazioni statali. L'attuazione interna delle disposizioni statali e le procedure operative sono disciplinate dalla Banca con le “norme di tesoreria”.

(1) Dopo l'emanazione della legge 28 marzo 1991, n. 104 con la quale è stato prorogato l'affidamento del servizio provinciale alla Banca, la dislocazione e la competenza territoriale delle sezioni vengono disposte con decreto del Ministro dell'Economia, sentita la Banca d'Italia, tenendo conto delle esigenze di funzionalità e di economicità del servizio. La precedente normativa prevedeva che in ogni capoluogo di provincia fosse istituita una sezione di tesoreria.

Ciascuna tesoreria (2) è autonoma per i profili contabili e amministrativi (3).

Il regolamento contabile delle operazioni tra il MEF e la Banca è eseguito con accreditamenti e addebitamenti sul *conto disponibilità del Tesoro per il servizio di tesoreria*, istituito in attuazione della legge 483/93 approvata nel quadro dei provvedimenti introdotti per l'adesione dell'Italia all'Unione europea (UE) (4).

Le procedure informatiche del MEF e della Banca sono collegate da un canale telematico tra il sistema informativo di quest'ultima e quello della Ragioneria generale dello Stato (SIRGS). In questo modo la fase di formazione della gestione finanziaria dell'Amministrazione statale trova attuazione in quelle dell'incasso, pagamento e rendicontazione del suo tesoriere.

L'avvio del Sistema informatizzato dei pagamenti della pubblica Amministrazione (SIPA), costituito dalla Ragioneria generale dello Stato, dalla Corte dei conti, dall'AIPA (ora CNIPA) e dalla Banca d'Italia ha prodotto la diffusione delle procedure telematiche nella gestione della tesoreria statale: evidenze informatiche hanno sostituito la documentazione cartacea, i titoli di spesa, le ricevute e gli elaborati per la rendicontazione, sviluppando l'integrazione dei pagamenti pubblici nel più ampio sistema dei pagamenti.

Per i pagamenti e gli incassi telematici la Banca d'Italia e le Amministrazioni statali utilizzano la Rete unitaria della pubblica Amministrazione (RUPA); la Banca e il sistema bancario e postale operano sulla Rete nazionale interbancaria (RNI), collegata alla RUPA da un "ponte" gestito dal CNIPA.

Semplificando, i sistemi con cui sono eseguite le operazioni possono essere ricondotti a due modelli:

- **la tesoreria tradizionale** che utilizza supporti cartacei e procedure miste (manuali e informatiche); riguarda circa un decimo delle operazioni e va progressivamente riducendosi;
- **la tesoreria telematica** che, con collegamenti "in rete", opera con processi informatici per eseguire le operazioni, elabora i dati e produce la rendicontazione; costituisce la base sulla quale è stato realizzato il Sistema informativo delle operazioni degli enti pubblici (SIOPE), il cui archivio viene alimentato dalla Banca d'Italia e dai tesorieri degli enti pubblici.

(2) Con il termine "tesoreria" si intende sia la sezione di tesoreria provinciale sia la tesoreria centrale.

(3) Ogni tesoreria può effettuare, per conto di un'altra, operazioni di trasferimento di fondi (mediante ordini telematici) e pagamento di titoli di spesa (pure con procedure telematiche).

(4) In precedenza il regolamento delle operazioni avveniva su un conto corrente sul quale il Tesoro poteva disporre di uno "scoperto" fino ad un massimo del 14 per cento degli stanziamenti di bilancio per la spesa. La dotazione iniziale del conto disponibilità era di 30.000 mld. di lire.

2. Dalla tesoreria provinciale alla tesoreria telematica - note storiche

2.1 *Dall'unità d'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 i quali 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 (5).

Dal 1870 e fino al 1894 (6) la tesoreria fu disimpegnata dal tesoriere centrale, insediato nella Capitale alle dirette dipendenze del Ministero delle Finanze, e dai 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 ex province pontificie nelle quali le funzioni di tesoriere erano esercitate dalla Banca Nazionale nel 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 nell'ambito del servizio aveva una funzione direttiva.

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; le tesorerie erano sottoposte alla vigilanza e alla giurisdizione della Corte dei conti.

Nel 1894, sulla base della convenzione del 30 ottobre di quello stesso anno, il servizio di tesoreria provinciale venne unificato e affidato alla Banca d'Italia, ente sorto, in seguito al riordinamento degli istituti di emissione esistenti, dalla fusione della Banca Nazionale nel Regno d'Italia, della Banca Nazionale Toscana e della Banca Toscana di Credito.

(5) 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.

(6) Sull'argomento cfr. E. SORVILLO, *La Tesoreria dello Stato dai primordi dell'unificazione italiana al conferimento del servizio provinciale alla Banca d'Italia*, nota per la 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. Quel giorno, sessanta 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 nove province, nelle quali il servizio era già disimpegnato dalla Banca d'Italia (pervenute 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 la diretta gestione della tesoreria centrale.

Anche se l'affidamento del servizio di tesoreria alla Banca d'Italia è da considerare un parziale compenso dello Stato al nascente Istituto per gli oneri a esso derivanti dalla liquidazione della Banca Romana, si può ritenere che fin da allora si ebbe la consapevolezza che un servizio di tale importanza non poteva che essere affidato a 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 delle funzioni assegnate alla Banca d'Italia.

Infatti già nel 1910, in occasione dell'emanazione del Testo unico 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 fossero concessi in esclusiva alla Banca d'Italia il privilegio dell'emissione della moneta e la gestione in esclusiva delle Stanze di Compensazione (RDL 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 (7). Poco dopo (1928) la Banca venne pure sollevata dall'obbligo di costituire

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

BANCA D'ITALIA

Capitale versato L. 210,000,000

DIREZIONE GENERALE

Ufficio
Tasse e Servizi governativi

N.°

Oggetto

Passaggio delle Cascerie
alla Banca d'Italia

Roma, il 14 Dicembre 1894

Al Direttore Generale
al Direttore della S. di

Com. la S. V. avrà appreso dalla Gazzetta Ufficiale N.° 288 del 10 corrente, p. l. Art. 9 della Convenzione 39 Ottobre 1894. interceduta fra il Governo ed il r. Istituto, ed approvata col. Regio Decreto 10 Dicembre 1894 N.° 533 la Banca d'Italia, a partire dal 1.° Febbraio prossimo assume per conto dello Stato l'esercizio del servizio di Cascerie in tutte le Province del Regno.

La brevit  del termine assegnato per questo passaggio, considera certo non arduo il compimento del lavoro preparatorio occorrente presso codesto Stabilimento, ma sono convinto che il d. S. V. e quello del personale dipendente, sopra lavoro modo di superare felicemente tutte le difficolt  che potessero incontrarsi, e far s  che tutto sia pronto pel disimpegno del delicato Servizio alla data stabilita, con quella sagacit  e precisione che si richiedono per corrispondere alle legittime aspettative delle due parti contrattanti, e che sono una costante tradizione del r. Istituto.

Prima cura quindi della S. V. sar  quella di rendersi esatta ragione della importanza del Servizio presso codesta Cascerie, informandosi minutamente dalla Intendenza di tutto il movimento delle operazioni che vi si concentrano, e delle date in cui cade il maggior lavoro, per quelle rappresentanze che ne derivano in relazione alle ordinarie funzioni della Banca, e degli altri Servizi da essa assunti.

Stabiliti questi elementi di fatto, dovrà la S. V. somministrare quali adattamenti si presentino necessari nei locali di cui dispone codesto Stabilimento per renderlo conformi alle esigenze del nuovo Servizio, e proporre quindi a questa Direzione Generale quei lavori che fossero ritenuti assolutamente indispensabili, prevenendone anche la spesa, ma coll'obbiettivo costante di raggiungere la massima economia, dovendosi escludere qualsiasi superfluità, e cercandosi solo di conseguire quanto è richiesto da una semplice decenza.

Nei rapporti poi del personale, sarebbe mio intendimento che all'infuori forse dei centri più importanti, dovesse essere sufficiente quello di cui attualmente dispongono i singoli Stabilimenti, ciò verificandosi appunto nelle Caserme che dal 1858 già assiste la Banca nelle provincie es. pontificie, colla piena soddisfazione del pubblico e del governo.

Ma al riguardo attendo però la S. V. proposte motivate, dietro gli accertamenti che dovrà fare presso la locale Caserma, per ben determinare le attività in tutte le parti del Servizio senza fondersi, bene inteso, sulla quantità del personale che vi è ora adibito dallo Stato.

Informati a questi criteri direttivi, attendo quindi al più presto, e in ogni caso non più tardi di 10 giorni dalla data della presente le due concrete proposte, ripresentandomi che colle stesse, Ella saprà dimostrare di essersi pienamente penetrata della assoluta necessità di non disgiungere la maggior economia colle esigenze del delicato Servizio che si assiste la Banca.

In questa intelligenza, mi è grato rinnovare gli atti della mia perfetta stima.

IL VICE DIRETTORE GENERALE

(f.º) Moroletti

presso il Tesoro una cospicua 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, la posizione di fondamentale rilevanza pubblica della Banca fu sancita dall'abolizione della 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 monetaria 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 conto corrente di tesoreria e delle anticipazioni.

2.2 Fino ai primi anni novanta

In questi cinquant'anni il servizio di tesoreria ha registrato mutamenti che hanno inciso profondamente sulla natura stessa del servizio e sui compiti affidati alla Banca in tale settore.

Alla tradizionale funzione di esecuzione di incassi e pagamenti per conto dello Stato, si sono aggiunti compiti più qualificati, come quelli volti a monitorare i flussi finanziari gestiti dalla tesoreria, nell'ambito del più ampio processo di controllo dei conti pubblici.

In questa complessa fase evolutiva, l'azione della Banca è stata indirizzata all'acquisizione di ulteriori margini di efficienza, con l'introduzione di riforme che hanno interessato aspetti procedurali e normativi. In tale direzione, con la collaborazione del Tesoro e delle altre Amministrazioni pubbliche, è stato accresciuto l'utilizzo di processi automatici e informatici, che hanno consentito di razionalizzare e migliorare lo svolgimento del servizio.

Nel processo evolutivo della finanza pubblica possono individuarsi alcuni punti di svolta come 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 pubblici - e i provvedimenti legislativi approvati alla fine del 1993 in seguito al trattato di Maastricht. L'introduzione del DPR 367/94 segna il passaggio agli assetti normativi e procedurali che costituiranno le basi della struttura su cui sarà realizzata la tesoreria telematica.

La legge n. 468/78 dispose, tra l'altro, il progressivo accentramento presso la tesoreria dello Stato delle disponibilità liquide degli enti del settore pubblico 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. 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 determinò il coinvolgimento nella nuova disciplina di altri enti o di Amministrazioni pubbliche e il totale azzeramento dei depositi bancari dei soggetti interessati.

La tesoreria unica si basa 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. Questo sistema accentua 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 ottica, diviene non solo lo strumento operativo per accentrare e utilizzare in modo razionale le risorse erogate dal bilancio dello Stato, ma costituisce anche l'osservatorio privilegiato dal quale ricavare 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 la rilevanza che tali flussi hanno nello svolgimento dei compiti istituzionali.

L'introduzione della tesoreria unica ha comportato l'estensione dei compiti attribuiti alle sezioni di tesoreria provinciale: per la prima volta esse sono chiamate a operare con enti diversi dall'Amministrazione dello Stato, mentre il sistema bancario continua a svolgere funzioni di tesoreria per i soggetti destinatari della nuova disciplina e, in tale veste, diventa diretto interlocutore della tesoreria statale. Con l'entrata in vigore della nuova normativa si procede a snellire le procedure mediante la registrazione delle operazioni su archivi informatici e l'eliminazione sia delle quietanze per gli incassi, sia dei titoli di spesa.

Dopo l'emanazione della legge che ha rinnovato l'affidamento del servizio alla Banca e la stipula delle convenzioni attuative viene rafforzato l'impegno ad ammodernare la gestione della tesoreria: si procede alla revisione delle procedure e della normativa riguardanti l'operatività delle sezioni di tesoreria per conseguire ulteriori margini di efficienza, per migliorarne i processi e per predisporre gli strumenti necessari al "dialogo" con una pubblica Amministrazione che inizia una fase di profonda trasformazione. L'azione della Banca viene indirizzata al miglior soddisfacimento dell'utenza e per mettere a disposizione dell'Amministrazione statale le potenzialità offerte dallo sviluppo tecnologico nel trattamento dei flussi finanziari.

Tra le iniziative realizzate spiccano quelle volte a incentivare l'accredito in conto corrente degli stipendi e delle pensioni del personale statale, la dematerializzazione dei BOT, la razionalizzazione di alcuni tipi di versamenti (utilizzando il sistema di contabilizzazione accentrata), la procedura per standardizzare gli inserti di entrata e quelli per il trasferimento elettronico dei fondi (con l'abolizione dei vaglia del Tesoro), la realizzazione dello scambio di flussi informativi con le Amministrazioni pubbliche.

Sul finire del 1993 viene radicalmente innovata la disciplina del conto corrente intrattenuto dal Tesoro con la Banca per regolare i rapporti di credito e di debito nascenti dal servizio di tesoreria. Con tale provvedimento il Paese adempie agli obblighi assunti con il trattato di Maastricht che, tra l'altro, per assicurare l'indipendenza delle banche centrali nella gestione della politica monetaria, vieta loro qualsiasi forma di finanziamento al Tesoro. Il Tesoro costituisce presso la Banca d'Italia - mediante emissione di titoli del debito pubblico collocati presso la Banca stessa - un fondo di 30.000 mld. di lire che alimenta inizialmente il *conto disponibilità del Tesoro per il servizio di tesoreria*. Il conto non potrà presentare saldi a debito del Tesoro e tale divieto opererà tutti i giorni e non soltanto a fine mese. Qualora dalla situazione della Banca a fine giornata dovesse risultare un saldo a debito del Tesoro, dovranno essere sospesi i pagamenti.

La situazione debitoria del Tesoro verso la Banca sul conto corrente di tesoreria (76.206 mld. di lire) viene convertita in titoli di Stato con cedole annuali.

2.3 Verso la tesoreria telematica

L'emanazione del DPR 367/94 può essere considerata la linea di confine tra la tesoreria tradizionale e la tesoreria telematica. Con questo provvedimento - frutto maturo e ricchissimo della collaborazione tra la Ragioneria generale dello Stato, la Corte dei conti e la Banca d'Italia - vengono introdotte le normative che consentiranno la realizzazione del mandato informatico e della nuova rendicontazione di tesoreria, l'utilizzo dei protocolli d'intesa per regolare i rapporti "organizzativi" tra le Amministrazioni, l'avvio di importanti semplificazioni come le nuove modalità per l'accredito in conto corrente bancario degli stipendi ai dipendenti statali, le procedure semplificate per l'erogazione della spesa decentrata e l'utilizzo di strumenti di pagamento bancari.

In coerenza con l'obiettivo di elevare i livelli di efficienza ed efficacia, la Banca, nell'ambito della riforma operativo-contabile introdotta tra il 1995 e il 1996, anche per la tesoreria rafforza l'utilizzo dell'informatica e razionalizza le strutture organizzative. Con le procedure per *l'automazione dello*

sportello è realizzata - nel rispetto dell'autonomia settoriale - l'integrazione funzionale e organizzativa: ogni operazione di tesoreria viene da allora regolata nel *conto disponibilità* in tempo reale. Tutti i titoli di spesa sono assoggettati a prenotazione e viene accresciuto l'utilizzo di supporti informatici per la rendicontazione; i contatti con la clientela sono semplificati e facilitati.

Nel maggio del 1998 iniziano a operare le prime procedure telematiche. Viene avviato il sistema di incasso delle entrate tributarie che utilizza la *delega unica*: le banche, i concessionari e le Poste - ai quali i contribuenti versano i tributi - riversano in tesoreria con bonifici bancari che vengono convogliati presso la tesoreria di Roma tuscolano, la quale accredita automaticamente i conti delle Entrate. Questo sistema, che in tempo reale fa affluire ai conti la raccolta in campo nazionale, prefigura una procedura telematica ottenuta con l'integrazione tra il sistema dei pagamenti bancari e il sistema dei pagamenti di tesoreria.

Dal 1° gennaio 1999 non vengono più rilasciati in forma cartacea titoli di debito pubblico, certificati provvisori o definitivi; la Banca non effettua più il collocamento dei BTP allo sportello (quello dei CCT è cessato nel 1997). Si provvede all'annullamento dei titoli di debito pubblico in gestione accentrata e non sono più ricevuti i titoli in deposito per conto della Cassa depositi e prestiti. Nello stesso periodo iniziano a operare le procedure del mandato informatico: il titolo di spesa tradizionale è sostituito da informazioni trasmesse dal sistema informativo della RGS a quello della BI, gli importi sono, di regola, accreditati automaticamente in conto corrente bancario, la rendicontazione è informatizzata.

Il sistema di rendicontazione è radicalmente innovato: fulcro della nuova architettura è un unico archivio alimentato direttamente dalle unità operative e collegato telematicamente con le stesse unità, le Amministrazioni centrali dello Stato e la Corte dei conti.

Sono ridotti drasticamente i tempi ed eliminati centinaia di quintali di documenti cartacei.

Sul finire degli anni novanta e in coerenza con le iniziative necessarie alla introduzione dell'euro, si concludono positivamente le iniziative volte a realizzare fondamentali innovazioni: tra queste spicca l'affidamento della tesoreria centrale alla Banca, che la gestisce dal 1° gennaio 1999. Con tale intervento la tesoreria centrale e le sezioni provinciali potevano funzionare con le medesime modalità e procedure, così eliminando uno dei punti di crisi della tesoreria dello Stato. I sistemi operativi analoghi consentono da allora di far confluire le rendicontazioni in un unico flusso, i conti pubblici statali possono essere movimentati con grande tempestività e sono omogenei, il *conto disponibilità* diventa l'unico canale di contabilizzazione delle

operazioni di tesoreria, i fondi possono essere trasferiti in tempo reale dalla tesoreria centrale alle sezioni e viceversa.

Negli ultimi giorni del 1998, nelle grandi stanze sul lato destro del cortile d'onore del Ministero del Tesoro, dove operava la tesoreria centrale, aleggiava un'atmosfera surreale.

La sera del 31 dicembre, nella documentazione all'esame di chi scrive – che era responsabile, per la Banca, delle operazioni di passaggio – fu inserito un foglietto con questi versi:

*Chiuso le casse
ed i terminali
fatti i bagagli
di oro e valori
abbandoniamo
il gravoso fardello
a chi sarà
più bravo e più bello.*

In effetti, le complesse operazioni (8) furono condotte con spirito di grande collaborazione, poiché era ormai condivisa la consapevolezza che il trasferimento alla Banca della tesoreria centrale era condizione necessaria per rendere più efficiente la tesoreria statale.

2.4 L'evoluzione delle strutture operative del servizio di tesoreria

Dall'analisi delle vicende storiche emerge che il progressivo affidamento di nuovi compiti e responsabilità alla Banca d'Italia nella veste di tesoriere dello Stato è strettamente correlato all'evolversi in senso pubblicistico delle funzioni di Istituto di emissione e al riconoscimento di più ampi gradi di autonomia.

(8) Domenico Marchetta, Capo dell'Ufficio legislativo del Ministro del Tesoro Carlo A. Ciampi, svolse un ruolo fondamentale nella predisposizione delle normative e nella attuazione delle procedure che portarono a concludere con successo le riforme.

Per le due funzioni (Istituto di emissione e tesoreria dello Stato) - inizialmente assoggettate a controlli separati dello Stato anche per la natura giuridica "privata" della Banca d'Italia (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 e graduale processo di adeguamento: in seguito a questa convenzione lo Statuto della Banca prevede, tra i compiti istituzionali della stessa, l'effettuazione del servizio di incassi e pagamenti per conto dello Stato.

Nei decenni successivi, il servizio di tesoreria assume maggior rilievo per le conoscenze sui flussi finanziari che contribuiscono alle analisi per le decisioni nella gestione di politica monetaria.

Il delineato percorso storico si riflette anche sulla evoluzione delle strutture delle sezioni di tesoreria e della unità centrale che sovrintende alla loro 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, le strutture operative del servizio di tesoreria si incardinavano gradualmente in quelle della Banca.

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 incasso e pagamento che vengono materialmente eseguite da un autonomo Ufficio di "cassa-tesoreria": le operazioni della Banca sono effettuate dall'Ufficio di "cassa-banca".

Dalla seconda metà degli anni sessanta le strutture operative "metabolizzano" le prime procedure automatiche.

Lungo l'arco degli anni settanta, con la progressiva estensione dell'utilizzo delle procedure automatiche nei processi operativi e di contabilizzazione delle operazioni, gli uffici di "cassa tesoreria" e di "cassa banca" vengono unificati; in tal modo, mantenendo sempre distinte le operazioni di tesoreria, presso ciascuna filiale, di regola, operano un ufficio unificato di cassa, che svolge indifferentemente 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).

Negli anni successivi l'evoluzione delle strutture periferiche continua a registrare la tendenza al compattamento. Pur dovendo restare le operazioni della Banca distinte da quelle di tesoreria (per le specifiche responsabilità derivanti dallo svolgimento del servizio di tesoreria) tale linea è confermata negli anni novanta, con la istituzione, accanto all'Ufficio unico di cassa, di

una struttura unica di “Riscontro”, che sostituisce i precedenti Uffici controllo e contabilità: entrambe le funzioni dialogano con una sola procedura informatica che consente di caratterizzare le diverse operazioni secondo il destinatario finale (banche, pubblica Amministrazione, privati).

L’ormai completa informatizzazione delle operazioni, la dematerializzazione dei documenti, l’omogeneizzazione della normativa, il progressivo ridursi delle operazioni di sportello – “canalizzate” verso il sistema bancario e postale - portano all’unificazione degli Uffici di riscontro e di cassa; alla fine del 2003 in undici filiali inizia a operare un’unica unità operativo-contabile (Ufficio incassi pagamenti e controllo) che svolge sia la funzione contabile e di cassa della Banca, sia quella della tesoreria per conto dello Stato.

Per quanto riguarda le strutture dell’Amministrazione centrale (AC), negli anni sessanta l’Ufficio tasse e servizi governativi assume la denominazione di Servizio Rapporti con il Tesoro; con la riorganizzazione dell’AC per aree funzionali, esso viene inserito, negli ultimi anni settanta, nell’area Banca centrale, per il rilievo assunto dai flussi finanziari del Tesoro nella gestione della politica monetaria.

Con l’avvio dell’Unione monetaria, nell’ambito della riorganizzazione delle strutture realizzata per meglio perseguire gli obiettivi di Banca centrale all’interno del Sistema europeo di banche centrali (SEBC), il Servizio Rapporti con il Tesoro confluisce nell’area Sistema dei pagamenti e tesoreria, insieme con il Servizio Sistema dei pagamenti e con l’Ufficio Sorveglianza sui sistemi di pagamento. Viene così sottolineata l’importanza di rendere coerenti i sistemi di pagamento statali e pubblici con quelli interbancari, consentendo all’intero sistema di cogliere i benefici delle sinergie.

Agli inizi del 2000 il Servizio Rapporti con il Tesoro viene ristrutturato nelle unità di base per la progressiva attuazione della tesoreria telematica e la sua gestione. Le operazioni di debito pubblico e dei BOT sono trasferite, per gli aspetti inerenti alla politica monetaria, al Servizio Politica monetaria e del cambio; sono create le Divisioni Normativa e Procedure operative, quest’ultima competente per lo sviluppo e la gestione remota delle procedure informatiche.

2.5 - La tesoreria telematica

Agli inizi del 2000 i positivi risultati conseguiti con la realizzazione del mandato informatico, della nuova rendicontazione e dell’inserimento della tesoreria centrale nella struttura operativa della Banca d’Italia, portano alla formale costituzione del SIPA.



*Al Ministro del Tesoro, del Bilancio
e della Programmazione Economica*

Roma, 27 MAR. 1998

Care Governatore,

ai fini di una migliore integrazione e trasparenza dei flussi intercorrenti tra la gestione per cassa del bilancio dello Stato e della Tesoreria statale, secondo le linee che hanno trovato già un riscontro legislativo nell'art. 5 della legge 3 aprile 1997, n. 94 e nell'art. 6 del D. lgs. 7 agosto 1997, n. 279, porrei alla Tua attenzione la soluzione, con opportuni aggiustamenti informatici, di due problemi sui quali già vi furono, nel primo semestre del 1997, alcuni interventi, e che sono ora oggetto di ulteriori, più precisi accertamenti congiunti, con l'usuale spirito di collaborazione, tra il nucleo di monitoraggio qui operante e i Tuoi uffici del Servizio Rapporti con il Tesoro.

I casi concreti in esame riguardano:

- 1) l'obbligatorietà di indicare i capitoli di spesa e i ministeri titolari degli stessi dai quali proviene l'accreditamento ai conti di Tesoreria e i capitoli di entrata ai quali affluiscono trasferimenti dai conti di Tesoreria;
- 2) l'obbligatorietà di indicare sui trasferimenti di fondi tra diverse sezioni di Tesoreria Provinciale e tra Tesoreria Centrale e Tesoreria Provinciali, il numero del conto di provenienza e del conto di destinazione e di mantenerne traccia contemporaneamente nei diversi conti interessati.

Sicuro che concordi dell'importanza di questa materia, volta ad agevolare, pur nella correttezza delle operazioni, l'azione di monitoraggio e la predisposizione dei conti riassuntivi mensili del Tesoro, per la quale è importante si confermi la collaborazione anche propositiva della Banca, invio i più cordiali saluti

.....
Dr. Antonio FAZIO
Governatore
Banca d'Italia

R O M A

Al Governatore della Banca d'Italia

00101741

29 Apr 1998

Roma, 29.4.98

Signor Ministro,

in risposta alla Tua nota del 27 marzo u.s., Ti assicuro che la Banca proseguirà la propria collaborazione volta ad agevolare l'attività di monitoraggio della spesa pubblica che si sta conducendo all'interno del Ministero.

E' stata già condotta una prima analisi degli interventi da realizzare connessi con le richieste avanzate. E' inoltre in corso una ricognizione delle informazioni statistico-contabili necessarie per la predisposizione dei conti riassuntivi mensili del Tesoro secondo criteri più consoni alle nuove classificazioni del bilancio dello Stato e all'integrazione delle gestioni di bilancio e di tesoreria nei conti pubblici utilizzati nelle scelte di politica economica.

In relazione a quanto precede, ho disposto che i Servizi interessati prendano contatti con i competenti uffici del Tuo Ministero, per fissare a breve delle riunioni di lavoro.

Con l'occasione, invio i più cordiali saluti.

Roberto Fazio

Ill.mo Signor
dott. Carlo Azeglio CIAMPI
Ministro del Tesoro, del Bilancio
e della Programmazione Economica

La Ragioneria generale dello Stato, la Corte dei conti, l'AIPA e la Banca d'Italia sottoscrivono un protocollo-quadro per definire i rispettivi compiti e costituiscono un Comitato tecnico di coordinamento formato da rappresentanti dei sottoscrittori, e una Segreteria tecnica.

Sono stabiliti gli impegni operativi, i livelli di sicurezza e quant'altro necessario all'utilizzo della RUPA e della RNI: al Centro tecnico della PA viene affidato il servizio di interconnessione tra RUPA e RNI.

Vengono così a realizzarsi le strutture fondamentali della tesoreria "delle reti" che porterà all'introduzione delle macro-procedure delle spese fisse e delle pensioni, delle contabilità speciali e delle spese decentrate, dei pagamenti esteri e della rendicontazione.

Parallelamente si procede alla revisione della normativa con l'obiettivo di pervenire all'emanazione di un nuovo *corpus* normativo per le Istruzioni generali di tesoreria.

Alla fine del 2004 con la progressiva integrazione del sistema dei pagamenti pubblici in quello dei pagamenti interbancari sono in via di completamento le iniziative per rendere la tesoreria statale pienamente efficiente. Dal 2006 con l'avvio del SIOPE si dispone di una struttura operativa in grado di rappresentare gli andamenti delle finanze pubbliche, il cui controllo è di importanza cruciale per la definizione delle linee di politica economica e per il rispetto dei vincoli derivanti dall'appartenenza all'area della moneta unica.

3. L'assetto organizzativo della Banca d'Italia per la gestione del servizio di tesoreria

La Banca svolge il servizio di tesoreria dello Stato con la tesoreria centrale che opera presso la Sede di Roma e con le sezioni di tesoreria provinciale istituite presso le proprie filiali in ciascun capoluogo di provincia, avvalendosi di proprio personale e di proprie attrezzature. A Roma sono insediate, oltre alla tesoreria centrale, due tesorerie provinciali. Ciascuna tesoreria ha una soggettività giuridica distinta dalla filiale: la sua attività è infatti riferita al MEF alle cui disposizioni applicative della normativa statale deve attenersi. Nell'ambito di tale normativa la Banca – in base alla convenzione stipulata con il MEF – organizza in autonomia le modalità di svolgimento del servizio.

Nelle “nuove province” (9) il servizio di tesoreria provinciale è effettuato, con rendicontazione distinta, dalla sezione del capoluogo originario presso la quale è istituita una apposita “unità contabile” (ad es. per la provincia di Biella è effettuata dalla sezione di Vercelli).

3.1 L'organizzazione periferica

Capo della tesoreria (ai sensi del Regolamento generale della Banca) è il Direttore della filiale, che assume, nella struttura provinciale, la qualifica di Capo della sezione di tesoreria provinciale, mentre nella tesoreria centrale è denominato Tesoriere centrale dello Stato: egli esercita l'azione direttiva, ha la rappresentanza esterna e cura, tra l'altro, che vengano osservate le disposizioni che regolano il servizio per assicurarne il buon andamento.

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

Nelle filiali che hanno una struttura organizzativa “tradizionale” le operazioni vengono espletate dalle unità operative (Divisioni o Uffici) della filiale stessa e cioè dalle unità di segreteria e “incassi, pagamenti e controllo” (I.Pa.C.).

La responsabilità dei titolari delle unità – per le operazioni di rispettiva competenza – sono disciplinate, oltre che dal regolamento interno della Banca, dalle disposizioni contenute nella normativa di contabilità statale,

(9) Biella, Crotone, Lecco, Lodi, Prato, Rimini, Verbania, Vibo Valentia.

la quale, di regola, fa riferimento alla tesoreria nel suo complesso. Sulla responsabilità contabile, si rinvia all'apposito capitolo.

Il titolare dell'unità operativa può delegare alcuni compiti ai propri collaboratori e può a sua volta essere delegato dal Capo della tesoreria a eseguire particolari tipi di operazioni (es. firma delle quietanze di entrata).

L'Ufficio Segreteria riceve tutta la corrispondenza (compresa quella della tesoreria) e provvede a protocollarla; riceve, inoltre, i titoli di spesa cartacei pervenuti per posta o con la "bolgetta" (10); inserisce nell'archivio elettronico gli specimen di firma dei funzionari degli uffici locali che emettono i titoli di spesa o che sono autorizzati a riscuotere. Per delega del Direttore, acquisisce gli atti impeditivi al pagamento dei titoli e in particolare quelli con i quali sono ingiunti alla sezione i pignoramenti nella qualità di terzo pignorato.

L'Ufficio I.Pa.C. cura la rilevazione dei fatti amministrativo-contabili connessi con lo svolgimento del servizio di tesoreria, provvedendo all'esecuzione e al controllo della regolarità delle operazioni. Le funzioni dell'ufficio sono:

- la prenotazione, ammissione a pagamento e scritturazione in esito dei titoli di spesa, le registrazioni relative alle operazioni di entrata e la produzione dei documenti di rendicontazione destinati all'Amministrazione centrale della Banca, alle Amministrazioni pubbliche e alla Corte dei conti;
- l'effettuazione diretta delle operazioni di incasso e pagamento che non danno origine a movimenti di denaro (le cosiddette operazioni interne);
- la verifica sulle operazioni di incasso e pagamento eseguite in contanti;
- la gestione dei conti correnti postali intestati alla tesoreria, con le relative incombenze;
- la cura degli atti impeditivi notificati alla sezione con l'annotazione dell'evoluzione, sull'apposita rubrica prevista dalla normativa statale.

In sintesi, esegue direttamente e in via esaustiva tutte le operazioni che non comportano movimenti di denaro o di valori; interviene, per iniziarle o per concluderle, nelle operazioni che comportano movimentazione di denaro o valori e predispone la corrispondenza in partenza che, dopo la firma, viene protocollata dall'Ufficio Segreteria.

(10) La bolgetta è una borsa - dotata di un dispositivo di apertura garantito da un sistema di chiavi "riservate" - che deve essere consegnata da nominativi formalmente designati.

La responsabilità delle operazioni è attribuita al titolare dell'unità, il quale (cfr. art. 82 del Regolamento generale) esercita, direttamente o attraverso i collaboratori, 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 i sottoconti giudiziali.

Nell'*I.Pa.C.* – che ha sostituito le distinte unità di riscontro e di cassa – il “contraddittorio”, quale contrapposizione tra strutture, è effettuato mediante contrapposizione tra attività: esso è basato sulle fasi di esecuzione e di successivo controllo ed è esteso a tutte le operazioni che producono effetti contabili, comprese quelle “fuori cassa”(11). Le procedure di lavoro sono basate sulla ripartizione delle attività in tre segmenti operativi: il segmento “incassi e pagamenti” (IPA), presso cui vengono effettuate le operazioni che generano scritture contabili, di introito e di esito, sia per cassa che fuori cassa (12); il segmento “gestione valori” (GEV), nel quale si eseguono le operazioni di gestione interna dei valori; il segmento “accertamento e riscontro” (ACR), nel quale sono sottoposte a verifica le operazioni della procedura *sportello* effettuate dai segmenti IPA e GEV.

3.2 Le tesorerie in Roma

A Roma funzionano tre tesorerie: la tesoreria centrale, la sezione di tesoreria provinciale di via dei Mille e la tesoreria provinciale “tuscolano”.

La tesoreria centrale

Opera presso la Sede di Roma, in via XX Settembre, con la struttura organizzativa delle sezioni di tesoreria; le sue operazioni influiscono direttamente sul *conto disponibilità del Tesoro*.

Quando era gestita dal Ministero del Tesoro gli incassi e i pagamenti determinavano variazioni nel fondo di cassa proprio; il collegamento con le sezioni di tesoreria provinciale affidate alla Banca d'Italia avveniva attraverso la sezione di Roma succursale con le procedure di “trasferimento fondi” e le quietanze di “fondo somministrato”.

(11) Il rispetto delle compatibilità o delle incompatibilità operative viene assicurato, nell'ambito della procedura *sportello*, mediante una griglia di abilitazioni per posto di lavoro, tipo operazione, segmento operativo, livello di autorizzazione e “identificativo” dell'operatore.

(12) Nell'ambito del segmento IPA, opera lo “sportello unico” presso il quale, a seguito del superamento della compartimentazione tra attività di cassa e di riscontro, sono custoditi valori e vengono eseguite integralmente tutte le operazioni richieste dall'utenza.

La tesoreria centrale effettua pagamenti per conto delle Amministrazioni centrali, detiene conti correnti di Amministrazioni pubbliche che ricevono trasferimenti a carico del bilancio dello Stato e di società controllate dal MEF, effettua, ai sensi della convenzione stipulata tra Poste e MEF, la regolazione contabile delle operazioni delle Poste con le sezioni di tesoreria; detiene i depositi che, prima dell'affidamento alla Banca, erano custoditi per conto della Direzione generale del Tesoro.

Roma succursale

È istituita presso la succursale di via dei Mille ed è la più importante sezione provinciale: svolge alcuni compiti di capofila delle tesorerie provinciali, esegue il pagamento dei titoli e delle cedole di debito pubblico dematerializzati e il regolamento dei prestiti gestiti direttamente dal Dipartimento del Tesoro.

Roma tuscolano

Opera presso la filiale di Roma tuscolano nel Centro Donato Menichella e non effettua operazioni con il pubblico in quanto non svolge la normale attività delle altre sezioni. Istituita per emettere con procedure automatiche i vaglia cambiari in commutazione di titoli di spesa per la restituzione di crediti di imposta, è divenuta, via via che si realizzavano le procedure informatiche di tipo accentrato, il polo "informatico" della tesoreria; presso di essa sono accentrate le procedure della *delega unica*, delle *spese fisse telematiche*, dei *mandati informatici* e i conti delle Agenzie fiscali.

3.3 L'architettura contabile

Le operazioni di tesoreria – come già osservato distinte contabilmente da quelle poste in essere dalla Banca – confluiscono nel piano dei conti dell'Istituto nel *conto disponibilità del Tesoro*.

Per gli aspetti contabili e amministrativi ciascuna sezione di tesoreria è distinta e autonoma rispetto alle altre ed è collegata direttamente all'AC; peraltro, le singole tesorerie intrattengono tra di loro alcuni rapporti che traggono origine, di norma, da trasferimenti di fondi ovvero dal pagamento di titoli di spesa eseguito da una tesoreria per conto di una consorella (13).

(13) I trasferimenti di fondi vengono realizzati mediante gli ordini informatici. I titoli di spesa pagati per conto di altre sezioni - titoli che pure debbono materialmente essere trasferiti - sono contabilizzati nel conto sospeso "collettivi" all'atto del pagamento; la scritturazione definitiva avviene con procedura automatica quando pervengono alla tesoreria che li ha in carico.

Al termine della giornata lavorativa il “sistema informativo”, al quale sono stati segnalati i dati analitici delle singole operazioni di incasso e pagamento, determina la situazione contabile giornaliera delle operazioni che a sua volta va ad aggiornare le situazioni contabili mensili e annuali. Sulle operazioni eseguite in cassa, la funzione di riscontro esegue l'accertamento della regolarità sulla base dei relativi documenti di entrata e di uscita.

I movimenti di contante per le operazioni della tesoreria concorrono a determinare il fondo di cassa della filiale.

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

Molte operazioni possono essere eseguite in un giorno che precede quello 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, così utilizzando al meglio le risorse.

Nell'ambito delle innovazioni connesse con la tesoreria telematica si è proceduto a rimuovere il vincolo operativo in base al quale le operazioni potevano essere contabilizzate solo se la filiale interessata non aveva ancora eseguito la chiusura della giornata contabile di riferimento. Dal 2003 è consentito contabilizzare talune operazioni (cfr. riquadro) anche se la tesoreria ha già eseguito la chiusura della giornata contabile locale: in tale modo si è ottenuta una maggiore flessibilità sia per l'operatività delle tesorerie sia per la gestione delle fasi elaborative delle procedure.

3.4 Le funzioni nell'Amministrazione centrale

Il Servizio Rapporti con il Tesoro (RT), in base all'art. 43 del Regolamento Generale della Banca, “sovrintende” al servizio di tesoreria dello Stato e cura i rapporti con il MEF e con le altre Amministrazioni pubbliche per quanto attiene allo svolgimento del servizio stesso.

Nella nuova configurazione, operativa dall'aprile 2001 in coerenza con la gestione della tesoreria telematica, il Servizio si articola in cinque Divisioni.

La Divisione Normativa segue le problematiche che emergono presso le tesorerie sull'applicazione delle disposizioni esterne e interne, emana le istruzioni di competenza del Servizio RT e aggiorna le “Norme di tesoreria”;

opera per la revisione del quadro giuridico-istituzionale di riferimento, anche in funzione dei nuovi progetti informatici e collabora con le Amministrazioni pubbliche per la predisposizione e l'applicazione della relativa disciplina.

La Divisione Segreteria e atti impeditivi, oltre a svolgere i compiti tipici di una Segreteria, segue, tra l'altro, le problematiche relative agli atti impeditivi notificati alle tesorerie e i rapporti con l'Autorità giudiziaria.

La Divisione Procedure operative ha compiti attinenti allo sviluppo e alla gestione delle procedure informatiche relative agli incassi e ai pagamenti pubblici, volti a favorire l'adozione di soluzioni coerenti con le innovazioni tecnologiche che interessano la tesoreria.

La Divisione Rendicontazione cura le funzioni connesse con la produzione delle "contabilità tradizionali" e presidia il complesso sistema delle verifiche sui flussi informatici destinati agli enti esterni (MEF e altre Amministrazioni centrali dello Stato), alla Corte dei conti che esercita fondamentali controlli su tutta la tesoreria, e alle altre strutture della Banca deputate ai riscontri interni.

La Divisione Analisi e statistiche segue l'evoluzione del sistema dei pagamenti pubblici e il fabbisogno del settore statale, provvedendo a elaborare i dati sui conti pubblici per le finalità di controllo andamentale; redige, inoltre, il *Notiziario normativo sui profili istituzionali ed evolutivi della finanza pubblica e del servizio di tesoreria*.

Tra gli altri Servizi dell'Amministrazione centrale:

il Servizio Personale gestisce le risorse umane e le iniziative di formazione di tutto il personale, compreso quello addetto alla tesoreria;

il Servizio Organizzazione è responsabile dell'articolazione delle strutture di Filiale e dell'attribuzione dei relativi compiti;

il Servizio Elaborazioni e sistemi informativi (SESI) ha un ruolo cruciale: assicura la disponibilità e la continuità di funzionamento degli apparati hardware e dei programmi di gestione dell'attività di tesoreria e, con l'evoluzione del servizio di tesoreria affidato sempre più alla gestione telematica degli incassi e dei pagamenti, è impegnato nella progettazione e nella implementazione delle procedure per la realizzazione dei progetti elaborati nell'ambito del SIPA. Sulla base delle indicazioni del Servizio Rapporti con il Tesoro, il SESI provvede alla realizzazione delle procedure informatiche e agli interventi di manutenzione evolutiva di quelle esistenti, in collaborazione anche con il Servizio Organizzazione per gli aspetti relativi alla procedura *automazione di sportello*;

il Servizio Sistema dei pagamenti cura l'esecuzione dei bonifici transfrontalieri disposti dalle Amministrazioni statali per i pagamenti all'estero

in ambito UEM. È quotidiana la collaborazione fra le competenti Divisioni dei Servizi Rapporti con il Tesoro e Sistema dei pagamenti nella gestione dei bonifici in entrata e in uscita relativi alla tesoreria statale. L'ampia integrazione della tesoreria statale nel sistema dei pagamenti rende ancora più stretta l'interrelazione fra i due Servizi;

il Servizio Politica monetaria e del cambio svolge compiti attinenti all'emissione dei titoli di Stato e al servizio finanziario dei prestiti, assicurando inoltre assistenza al MEF sia per le operazioni sul *conto disponibilità* sia per quelle connesse con il debito in valuta sui mercati internazionali;

il Servizio Studi, in collaborazione con il Servizio Rapporti con il Tesoro, analizza ed elabora i dati rivenienti dall'attività di tesoreria necessari per la previsione del fabbisogno statale e per le analisi sull'andamento della finanza pubblica;

l'Ispettorato Banca svolge le funzioni di *auditing* interno anche per la tesoreria statale e ne riferisce al Direttore Generale;

la Consulenza legale assicura l'assistenza per la soluzione delle criticità giuridiche connesse con la gestione del servizio di tesoreria e nei rapporti con gli organi giurisdizionali.

OPERAZIONI CHE POSSONO ESSERE ESEGUITE DOPO LA CHIUSURA GIORNALIERA

La procedura riguarda:

- L'emissione di quietanze per:
 - il riaccredito, nelle contabilità speciali, delle quote scartate o stornate relative a bonifici INPS;
 - l'estinzione o restituzione di quote di spese fisse telematiche;
 - l'accreditamento nel conto corrente n. 20353 presso la tesoreria centrale degli storni dei bonifici relativi a mandati informatici;
 - il riaccredito, nella contabilità speciale n. 1777 presso la tesoreria di Roma tuscolano, delle quote del flusso di ripartizione di *delega unica* scartate dalla procedura o restituite dalle banche.
- L'accreditamento nei conti di tesoreria unica delle quote relative alle spese fisse telematiche e al flusso di ripartizione di *delega unica*.

Le operazioni confluiscono in via automatica nelle scritture delle tesorerie (mod. 82/83 T e mod. 8 TP) e nella contabilità dell'Istituto, sotto la data contabile di riferimento.

Le quietanze non stampate nella giornata contabile di riferimento, debbono essere emesse nella giornata operativa successiva, altrimenti il sistema ne impedisce la chiusura definitiva.

In particolare:

- il sistema assegna il numero progressivo alle quietanze all'atto della loro contabilizzazione, quindi prima che queste siano materialmente stampate;
- le quietanze riportano come data di emissione quella in cui risultano contabilizzate;
- le quietanze non ancora stampate sono ricomprese nel mod. 129 T (entrata) prodotto sotto la data contabile di riferimento;
- le quietanze non sono modificabili nei dati descrittivi e non possono essere annullate se non a seguito di variazioni disposte dalle ragionerie provinciali dello Stato per le quietanze mod. 121 T;
- il magazzino inserti e il relativo mod. 16 T Aut continuano a essere aggiornati in fase di stampa delle quietanze; le tesorerie terranno conto di ciò ai fini dell'accertamento della consistenza degli inserti.

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

4.1 Le linee generali

La Banca d'Italia quale tesoriere dello Stato intrattiene rapporti con gli uffici dell'Amministrazione pubblica a livello centrale e in periferia nonché con gli organi di controllo.

Al "centro", i rapporti sono tenuti dal Servizio Rapporti con il Tesoro e riguardano in generale le soluzioni dei problemi che sorgono nell'effettuare le operazioni di incasso e pagamento presso la tesoreria centrale e le sezioni. Contatti istituzionali, formali e informali, sono finalizzati all'introduzione di nuove procedure e delle normative statali: in base alla convenzione, infatti, "eventuali nuovi o maggiori servizi e modifiche alle IGST devono essere oggetto di preventivi accordi tra la Banca e il MEF".

Relazioni particolarmente significative sono quelle con il MEF (14) (Direzione del Tesoro, Ragioneria generale dello Stato e Dipartimento per gli affari generali), l'Agenzia delle entrate, la Cassa DD.PP., la Poste spa, l'INPS e, naturalmente, la Corte dei conti, organo costituzionale di controllo sulla finanza pubblica e pertanto destinataria ultima della rendicontazione di tesoreria.

Nel MEF:

- il Dipartimento del Tesoro è competente per le operazioni di copertura del fabbisogno, dell'indebitamento statale, della gestione del debito pubblico e in generale dei problemi finanziari;
- la Ragioneria generale dello Stato si occupa delle politiche di bilancio e della verifica e del coordinamento degli andamenti di finanza pubblica, esercitando i controlli previsti dalla legge. Provvede alle valutazioni della contabilità economica per "centri di costo" e gestisce il sistema informativo integrato con la Corte dei conti.

Tra gli Ispettorati nei quali si articola la Ragioneria, il Servizio Rapporti con il Tesoro "colloquia" con:

- a) l'IGEPA (Ispettorato per la PA), che ha la responsabilità di produrre il *conto riassuntivo del Tesoro*, coordina le attività connesse con il servizio di tesoreria statale, si occupa dei conti correnti presso la tesoreria

(14) Cfr. DPR 20.2.1998 n. 38 contenente il Regolamento con le attribuzioni dei Dipartimenti del Ministero del Tesoro.

centrale, delle contabilità speciali e della finanza delle Amministrazioni pubbliche e del SIOPE;

- b) l'IGICS (Ispettorato per l'informatizzazione), che gestisce il sistema informativo della RGS ed è responsabile della implementazione delle applicazioni informatiche;
 - c) l'IGF (Ispettorato di finanza), che è competente per la normativa della finanza statale e svolge funzioni ispettive presso le Amministrazioni pubbliche;
 - d) l'IGB (Ispettorato di bilancio), che si occupa delle politiche di bilancio dello Stato;
 - e) il Centro nazionale per la contabilità pubblica, competente, tra l'altro, in materia di revisione della legge e del regolamento di contabilità generale dello Stato.
- il Dipartimento degli affari generali e del personale, che gestisce i ruoli di spesa fissa e amministra le retribuzioni del personale, emettendo, con il centro interregionale elaborazione dati di Latina, gli ordini telematici di pagamento di spesa fissa;
 - il Dipartimento delle politiche fiscali si occupa di alcune problematiche connesse con le entrate fiscali.

Per le normative e le procedure che riguardano la fase degli incassi tributari (delega unica, accise, IVA, ecc.) il Servizio RT ha contatti con l'Agenzia delle entrate, che ha ordinamento autonomo.

In periferia:

- le direzioni provinciali dei servizi vari – che sono organi decentrati del MEF – hanno competenze nell'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 al MEF;
- le ragionerie provinciali dello Stato esercitano, a livello periferico, le funzioni di controllo (15) svolte, al centro, dalla Ragioneria generale della quale fanno parte. Esse riscontrano i rendiconti dei funzionari delegati e i conti degli agenti contabili; seguono i movimenti di entrata delle tesorerie, 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;

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

- le filiali provinciali delle Poste giornalmente regolano le operazioni di incasso e pagamento eseguite dagli uffici postali per conto delle tesorerie statali (16);
- i funzionari delegati sono agenti ordinatori secondari della spesa, che dispongono, mediante l’emissione di particolari titoli (ordinativi e buoni), i pagamenti a valere su importi messi a loro disposizione, presso le tesorerie, 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 titolari di contabilità speciale hanno assunto maggior rilievo, per numero e ammontare delle operazioni.

La Posta, con la nuova configurazione di spa, è agevolata nelle operazioni che utilizzano le procedure del sistema dei pagamenti che stanno realizzando l’integrazione dei servizi di pagamento bancari e postali; l’orientamento strategico della Posta di ampliare il campo dei servizi offerti e di elevare il livello di automazione degli stessi ha prodotto riflessi positivi anche per i settori collegati con la tesoreria statale. Il “dialogo” tra tesorerie e Posta è stato pure agevolato dalla progressiva estensione del collegamento informatico che consente l’utilizzo delle nuove procedure sia nella RUPA sia nella RNI.

I rapporti con la Corte dei conti suggeriscono particolari considerazioni; la Corte, infatti, con riferimento alle attività del servizio di tesoreria, è l’organo di controllo esterno al quale devono essere inviati i rendiconti, costituiti dalle contabilità prodotte direttamente o indirettamente dalle singole tesorerie e dalla Banca d’Italia nella qualità di tesoriere dello Stato. L’attività di rendicontazione ha assunto maggior rilievo a seguito della riforma della Corte attuata con la legge n. 20/94 che ha ridotto i controlli preventivi di legittimità, dando maggiore rilevanza a quelli successivi e di gestione.

La parifica del conto del tesoriere è il momento cruciale dell’attività di controllo della Corte ed è propedeutica alla predisposizione della relazione sul rendiconto generale dello Stato. Negli ultimi anni con la Corte si sono intessuti, nell’ambito del SIPA di cui fa parte, fruttuosi rapporti di collaborazione che hanno agevolato la realizzazione di diversi “segmenti” della tesoreria telematica.

(16) 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 delle Poste;
- d) prelievi 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”.

Il Servizio RT e le tesorerie si collegano funzionalmente con gli uffici centrali di bilancio (ex ragionerie centrali), che sono strutture della Ragioneria generale dello Stato operanti presso i Ministeri con compiti di contabilità, di monitoraggio delle manovre di bilancio, e di auditing in materia di entrata e di spesa.

4.2 Il quadro normativo

Il servizio di tesoreria è affidato alla Banca d'Italia con provvedimenti di legge, affiancati da convenzioni tra la Banca e il Ministero che fissano i principi per lo svolgimento dell'attività. L'ultimo provvedimento che ha prorogato l'affidamento del servizio, la L. 104/91, ha portato da dieci a venti anni la durata della convenzione e ha introdotto il principio del rinnovo automatico.

I principi cui deve conformarsi l'attività del tesoriere sono costituiti nelle sezioni della legge e nel regolamento di contabilità generale dello Stato (R.D. 18 novembre 1923, n.2440 e R.D. 23 maggio 1924, n.827), che disciplinando il procedimento di spesa delle Amministrazioni pubbliche descrivono anche strumenti e modalità per il pagamento ai creditori dello Stato e l'incasso delle entrate. A livello di normativa secondaria, tali principi sono richiamati dalle Istruzioni generali sui servizi del Tesoro (IGST) (17), che dettano disposizioni di natura applicativa e/o organizzativa, con l'intendimento di fornire un compendio normativo agli operatori del settore. A tali disposizioni si aggiungono le circolari emanate dalla Ragioneria generale dello Stato e da altre Amministrazioni statali, d'intesa con la Ragioneria, per disciplinare particolari tipologie di operazioni.

Il DPR 367/94 rappresenta il primo *corpus* organico di disposizioni volte a modernizzare e a semplificare il sistema dei pagamenti pubblici. Con esso può considerarsi ormai acquisita la consapevolezza che l'efficienza dei procedimenti di spesa è un importante fattore della qualità dei servizi amministrativi e che tale efficienza può raggiungersi soltanto ove gli strumenti per l'assolvimento dell'obbligazione pubblica siano affini a quelli utilizzati nel settore privato. In tale ottica viene superata l'impostazione della legge e del regolamento di contabilità generale dello Stato che vede nel formalismo del procedimento, nella scomposizione dello stesso in varie fasi e nella pluralità dei controlli, le sole possibili garanzie della legittimità della spesa. Il DPR 367/94 stabilisce le linee guida che costituiranno la chiave di volta

(17) Le IGST – attualmente in corso di revisione – si compongono di tre libri emanati con DM 15.9.67, DM 10.7.69 e D.M. 15.12.72, ai quali si aggiunge un volume unico che comprende le disposizioni contenute nelle IGST del giugno 1939, non abrogate dai citati tre libri.

per la successiva evoluzione del servizio di tesoreria e, in particolare, per la realizzazione di un modello di tesoreria telematica fondato sulla dematerializzazione degli strumenti di pagamento, incasso e rendicontazione. In sintesi, tali linee riguardano:

- l'introduzione delle tecnologie informatiche nell'erogazione della spesa, al fine di assicurare certezza delle informazioni, efficacia dei controlli, rapidità dei pagamenti. In applicazione di questo criterio il DPR ha introdotto il mandato informatico, che rappresenta il punto di partenza dei progetti per realizzare strumenti telematici di pagamento;
- l'utilizzo in via ordinaria dei canali bancario e postale per l'estinzione dei titoli di spesa;
- la sostituzione con evidenze informatiche di ogni atto e documento previsto dalla contabilità generale dello Stato, con particolare riferimento a quelli che riguardano la rendicontazione delle entrate, delle uscite e delle contabilità gestite dalle tesorerie che può essere resa anche attraverso strumenti telematici;
- l'individuazione del protocollo d'intesa tra Amministrazioni dello Stato e altri organismi interessati, quale strumento per concordare le iniziative da adottare per l'informatizzazione dei procedimenti contabili. Gli assetti normativi della contabilità pubblica vengono quindi snelliti mediante l'incardinazione in pochi principi codificati a livello primario o secondario, che lascia gli aspetti di carattere organizzativo/procedurale alla "autoregolamentazione" dei soggetti interessati.

Sul versante degli incassi tributari, il D.lgs. 241/97 ha semplificato gli adempimenti dei contribuenti, consentendo agli stessi di operare eventuali compensazioni tra posizioni debitorie e creditorie anche di natura diversa. Il nuovo sistema della riscossione si basa su una procedura informatica – delega unica – che utilizza modalità automatizzate per il riversamento in tesoreria del gettito raccolto da banche e poste.

Tra i provvedimenti che regolano le procedure con alto livello di informatizzazione, sono rilevanti:

- il DPR 482/2001, recante norme per la semplificazione dei pagamenti da e per l'estero delle Amministrazioni dello Stato e il relativo DM attuativo;
- il DM 11.12.2001, che ha previsto la dematerializzazione delle quietanze di entrata relativamente ai versamenti su contabilità speciali, eliminando l'inserito a rigoroso rendiconto;
- il DPR 115/2002, che ha razionalizzato la disciplina delle procedure di spesa relative ai procedimenti giudiziari (cosiddette spese di giustizia);

- il DPR 123/2002 e il DM 31.10.2002, che hanno procedure telematiche per il pagamento delle pensioni a carico del MEF, degli stipendi e degli altri assegni fissi e continuativi;
- il DM 6.6.2003, che nell’ambito del più vasto progetto di informatizzazione degli ordinativi di contabilità speciale ha disciplinato gli ordini di prelevamento telematici dai conti correnti di tesoreria centrale.

Finalizzato alla realizzazione della “tesoreria telematica” basata sulla creazione di un “circuito di reti” è il protocollo di intesa che regola il funzionamento del SIPA. Sempre con protocolli d’intesa sono disciplinati gli aspetti procedurali relativi agli strumenti di pagamento dematerializzati sin qui realizzati (mandato informatico, spese fisse telematiche, ordini di prelevamento telematici dai conti correnti della tesoreria centrale, ordini di accreditamento) (18).

Completano il quadro normativo:

- la L.720/84, che ha attribuito al tesoriere dello Stato, in aggiunta all’attività di incasso e pagamento, la gestione dei flussi finanziari finalizzati ad alimentare la spesa degli enti pubblici, in particolare quella degli enti locali, obbligandoli a detenere i fondi provenienti dal bilancio su conti accesi presso la tesoreria statale per prelevarli solo al momento dell’effettivo utilizzo;
- il D.lgs. 279/97, che ha introdotto, per alcuni dei soggetti di cui al precedente alinea, un regime di TU cosiddetto “misto”, nel quale coesistono accentramento in tesoreria di trasferimenti statali e gestione non vincolata di risorse proprie; inoltre ha disposto – previa sperimentazione – l’uscita di taluni enti (ad es. Università) dalla tesoreria unica.

4.3 La natura del rapporto giuridico della convenzione

L’art. 43 dello Statuto della Banca d’Italia prevede l’esercizio del servizio di tesoreria provinciale “a tenore di speciali convenzioni”. La convenzione per l’affidamento del servizio viene stipulata tra il Ministro del Tesoro (ora dell’Economia) e la Banca d’Italia sulla base di una legge che nel prorogare l’affidamento autorizza il Ministro a sottoscrivere l’atto relativo. La convenzione contiene soltanto la regolamentazione degli aspetti essenziali del servizio, facendo rinvio – per la compiuta disciplina della materia – alla normativa statale.

(18) Costituisce parte integrante del protocollo d’intesa l’allegato tecnico che definisce gli aspetti di sicurezza, le caratteristiche dell’infrastruttura, le modalità di interscambio dati e i livelli di servizio.

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: la durata dell'affidamento è stata portata da dieci a venti anni ed è stata inserita la clausola 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, fissata 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 (19).

Sulla natura giuridica del rapporto tra Stato e Banca sono state formulate diverse teorie, riconducibili, peraltro, a due linee di pensiero.

Da un lato si sostiene che la Banca d'Italia, nella gestione del servizio di tesoreria statale, assume la titolarità di un ufficio pubblico (20) ovvero di un organo dello Stato (21): tale titolarità spiegherebbe l'imputazione delle diverse fattispecie previste dalla convenzione 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 (22).

Ha aderito a tale filone anche la giurisprudenza della Corte dei conti, la quale, nell'ambito di un giudizio di responsabilità contabile a carico della Banca d'Italia nel 1983, ha avuto modo di qualificare quale "rapporto di servizio" quello intercorrente tra lo Stato e la Banca per il servizio di tesoreria: ciò in quanto la Banca, quale persona giuridica, 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 dell'Amministrazione statale.

Dall'altro lato, si collocano altri autori che, prescindendo da un rapporto di immedesimazione con l'Amministrazione statale, conducono il rap-

(19) 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, fu stabilito un rimborso spese di L. 21,9 milioni, elevato a L. 30 milioni con la convenzione del 1936. Il rimborso rimase invariato fino al 1944; elevato dapprima a L. 150 milioni e poi a L. 900 milioni nel 1946, l'anno successivo venne stabilito nella misura attuale di L. 1.890 milioni e non più ritoccato. Tale compenso è largamente figurativo e non correlato agli oneri effettivi che la Banca sostiene per il disimpegno del servizio, che ammontano a circa L. 500 mld.

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

(21) G. MIELE, *Principi di diritto amministrativo*, pagg. 75 e segg.; Padova, 1979, per il quale la Banca, come tutti i titolari di ufficio, è legata allo Stato da un rapporto di servizio e da un rapporto organico: mentre dal rapporto di servizio discenderebbero una serie di obblighi reciproci, il rapporto organico comporterebbe l'assunzione di compiti propri dello Stato (rapporto di immedesimazione).

(22) F. ZACCARIA, Voce: *Tesoreria dello Stato*, in *Nuovissimo digesto italiano*, vol. XIX, pag. 251; Torino, Utet, 1981.

porto nascente dal servizio di tesoreria nella categoria degli accordi di diritto pubblico (23) – proprio valorizzando la fonte convenzionale con cui lo Stato affida alla Banca d'Italia l'esercizio del servizio – ovvero, nella più ampia categoria dei provvedimenti di “concessione”, basandosi sulle peculiarità del rapporto, in cui coesiste l'interesse pubblico volto a garantire un efficace servizio di acquisizione delle entrate e di erogazione delle spese dello Stato e il 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 (24).

Alla teoria del rapporto di concessione può, da ultimo, essere ricondotta la giurisprudenza della Corte costituzionale, la quale, chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale dell'art. 1 del DL 25.5.94 n. 313, ha dichiarato, tra l'altro, inammissibile l'intervento di giudizio della Banca d'Italia, in qualità di tesoriere provinciale dello Stato, qualificando l'Istituto in tale sua veste come “ente concessionario di pubblico servizio”, i cui rapporti con l'Amministrazione dello Stato “sono disciplinati, in base alla legge, mediante apposite convenzioni, senza che in ragione della gestione di tale servizio l'ente venga a configurarsi come organo dello Stato” (25).

Il rapporto di concessione, oltre ad avere l'avallo della Corte costituzionale, risulta essere una costruzione teorica che ben concilia la natura del servizio reso allo Stato con l'autonomia organizzativa della Banca: infatti, l'art. 9 della convenzione sulla tesoreria provinciale confermato dalla convenzione per la tesoreria centrale – che è la fonte da cui scaturiscono i poteri in proposito – prevede che, previa comunicazione alla Direzione generale del Tesoro (Ragioneria generale dello Stato dopo la riorganizzazione del MEF) la Banca ha facoltà di attuare, nell'ambito delle disposizioni vigenti, una diversa organizzazione amministrativa, contabile e di cassa mediante le modificazioni e le semplificazioni che essa riterrà più opportune nei riguardi del servizio e del pubblico.

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

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

(25) Sentenza n. 350 del 28.9.1998

5. L'evoluzione dei 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 dell'Istituto e con l'estensione dell'impegno finanziario dello Stato nei processi economici e sociali.

Quasi sessant'anni fa, in linea con i 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 cosiddette "anticipazioni ordinarie", che in precedenza la Banca poteva a determinate condizioni concedere in cifra fissa al Tesoro, fossero sostituite, 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'AC, 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. 544/48) la misura massima di indebitamento venne rapportata al 15 per cento 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 per cento.

I provvedimenti del 1948 prevedevano che ogni qual volta dalla situazione mensile della Banca d'Italia risultasse uno sbilancio a debito del Tesoro superiore al limite prestabilito la Banca stessa ne desse comunicazione immediata al Ministro del Tesoro per gli opportuni provvedimenti. Qualora l'indebitamento al Tesoro non fosse rientrato nei limiti di legge entro 20 giorni dalla suddetta comunicazione, la Banca d'Italia non doveva dare corso a 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.

Il meccanismo non mirava in teoria 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 di carattere temporaneo come una linea di credito e che non costituisse un vero e proprio finanziamento. Tale forma di indebitamento del Tesoro era infatti compresa (unitamente ai BOT e al risparmio postale) tra le componenti del cosiddetto "de-

bito 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 almeno di contenuto disavanzo – fino alla fine degli anni sessanta il credito concesso dalla Banca al Tesoro attraverso il conto corrente di tesoreria non pose particolari problemi per il controllo monetario.

La situazione mutò radicalmente nella prima metà degli anni settanta, in concomitanza con l’emergere di squilibri nel nostro sistema economico, di origine sia esterna che interna: la crescita notevole della spesa pubblica che non fu seguita da un adeguato incremento delle entrate, determinò l’aumento dell’indebitamento e i successivi ampi disavanzi annuali crearono la grave situazione nei conti pubblici tuttora esistente.

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

Tale situazione determinò anche la modifica nella politica di indebitamento dello Stato; dall’autunno del 1973 il Tesoro iniziò ad attuare le prime riforme relative all’emissione dei BOT (diversificazione delle scadenze, aumento dei tassi di interesse) per agevolare il collocamento di tali titoli, più graditi al mercato di quelli a medio – lungo termine.

Le cospicue emissioni di BOT del 1974 si rivelarono peraltro insufficienti a fronteggiare il fabbisogno del Tesoro e 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: lo Statuto della Banca d’Italia, non prevedendo né limiti né obblighi, consentiva all’Istituto di acquistare titoli di Stato sulla base di una autonoma valutazione delle condizioni dei mercati finanziari e degli strumenti idonei a perseguire gli obiettivi della politica monetaria e creditizia.

Nel maggio del 1975, nell’ambito di una riforma delle modalità di collocamento dei BOT che ampliò, tra l’altro, le categorie di operatori ammessi alle aste, la Banca d’Italia iniziò a partecipare direttamente all’acquisto di questi titoli in sede d’asta, con richieste pari all’ammontare dei BOT offerti. In tale modo, la Banca assicurava il collocamento integrale dei titoli (poiché risultava aggiudicataria di tutti quelli non richiesti dal mercato) e 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 BOT ma anche dei titoli a media e a lunga scadenza, quali i BTP e i CCT) assicurando in tal modo al Tesoro un finanziamento certo e a tassi non penalizzanti.

All'inizio degli anni ottanta, 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 cosiddetto 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 (26).

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

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 BOT 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 a 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 24 gennaio 1983 n. 10 autorizzò la Banca d'Italia a concedere al Tesoro un'anticipazione straordinaria di 8.000 miliardi di lire per il periodo di un anno, al tasso dell'1 per cento.

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.

(26) 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 conto corrente 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”.

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 comune una razionalizzazione nella gestione della finanza pubblica.

Inoltre, l'aver eliminato la "rete di sicurezza" costituita dall'acquisto residuale dei titoli di Stato fu il primo passo per indurre Governo e Parlamento a 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 la aggiudicazione dei BOT, 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 in relazione ai quantitativi offerti.

Nel 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.

In conclusione, l'azione della Banca e del Tesoro dal "divorzio" può essere considerata efficace: infatti negli anni successivi 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 crearne; ciò è comprovato dal fatto che il finanziamento attraverso 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" (cfr. par. 6.5).

Il *conto disponibilità*, che ha sostituito il conto corrente di tesoreria per regolare gli incassi e i pagamenti relativi al servizio di tesoreria, costituisce ora un fondo del MEF che, con le modalità descritte nel precedente capitolo, viene incrementato degli introiti e decurtato degli esborsi.

Dal 2003, nell'ambito delle infrastrutture che consentono la gestione della tesoreria telematica, al *conto disponibilità* si sono affiancati i conti *spese fisse telematiche* e *spese decentrate telematiche* nei quali transitano – provenienti dal *conto disponibilità* – i fondi necessari per il pagamento delle due categorie di spese che danno nome ai conti stessi.

6. Il fabbisogno del settore statale e il conto disponibilità

6.1 La definizione di fabbisogno

Dalla fine degli anni settanta il fabbisogno (27) rappresenta un parametro di rilevanza centrale per il monitoraggio e la programmazione dell'andamento della finanza pubblica in Italia. Anche in seguito all'avvio dell'Unione economica e monetaria esso ha continuato a costituire un indicatore cruciale per il controllo dei conti pubblici, pur non rientrando tra i parametri considerati ai fini della verifica del rispetto del Patto di stabilità e crescita.

In Italia, la legge n. 468/78, modificata dalla legge n. 362/88, prevede l'indicazione degli obiettivi di fabbisogno del settore statale e del settore pubblico, in rapporto al prodotto interno lordo, nei seguenti documenti di finanza pubblica (28):

- *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 dell'Economia 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 a consuntivo sul fabbisogno e sull'andamento della "gestione di tesoreria" (cfr. riquadro) vengono inoltre presentate nella *Relazione generale sulla situazione economica del Paese* che il MEF presenta annualmente al Parlamento entro il 31 marzo; 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.

(27) Sull'argomento cfr. F. BALASSONE e D. FRANCO, *Il fabbisogno finanziario pubblico* in *Temi di discussione n. 277* - sett. 1996 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).

(28) Il fabbisogno non rientra invece tra i saldi che devono essere indicati nella legge finanziaria. Ciò si spiega in quanto il disavanzo di bilancio è solo una componente del fabbisogno (che dipende anche dalla gestione di tesoreria)

La “gestione di tesoreria”

La “gestione di tesoreria” è nozione distinta dalla “gestione del servizio di tesoreria”. Come evidenziato nel conto riassuntivo del Tesoro, pubblicato mensilmente dal MEF, il complesso dei flussi gestiti all’interno della tesoreria viene distinto in: (a) “gestione di bilancio”, che comprende le entrate e le spese finali e le accensioni e i rimborsi di prestiti direttamente imputati al Bilancio dello Stato; (b) “gestione di tesoreria”, che include i debiti e i crediti afferenti al complesso di oltre 12.000 conti aperti in tesoreria ad Amministrazioni centrali e periferiche dello Stato, enti territoriali, istituti di previdenza, altri enti e soggetti (es., Cassa Depositi, Poste). Per quanto attiene ai debiti, si tratta principalmente di: fondi trasferiti dal bilancio a enti pubblici in attesa del loro definitivo impiego; disponibilità liquide che enti pubblici devono detenere presso la tesoreria ai sensi di specifiche disposizioni di legge; fondi temporaneamente accantonati e destinati a essere acquisiti come entrate di bilancio; finanziamenti in senso stretto provenienti da altri enti o dal mercato (es. BOT). Tra i crediti assumono rilievo particolare: le contabilizzazioni effettuate dalle sezioni di tesoreria per conto dello Stato e di enti pubblici, destinate a restare in sospeso fino alla loro attribuzione al bilancio o all’addebito nei relativi conti correnti di tesoreria (es., anticipazioni alle Regioni).

Dal punto di vista concettuale, il fabbisogno esprime la quantità di mezzi finanziari, in termini di cassa, che l’operatore pubblico domanda agli altri settori dell’economia per finanziare l’eccedenza dei pagamenti rispetto alle entrate proprie. Esso può essere ottenuto come saldo (di segno negativo) tra la somma delle entrate di cassa, esclusa l’accensione di prestiti, e la somma delle uscite di cassa, escluso il rimborso di prestiti. Tale modalità di calcolo pone in evidenza la natura dei pagamenti e degli incassi dell’operatore pubblico che spiegano la formazione delle esigenze di finanziamento. Il fabbisogno può essere altresì calcolato dal lato della “copertura”, sommando l’accensione e il rimborso di prestiti, al netto della variazione del fondo di cassa (29).

Nel quadro della finanza pubblica italiana, un rilievo particolare viene assegnato al fabbisogno del settore statale. A tale settore è riconducibile gran parte dei flussi finanziari del settore pubblico. Esso comprende infatti il bilancio dello Stato e la gestione di tesoreria, nella quale viene detenuta, dagli anni ottanta, gran parte delle disponibilità liquide degli enti pubblici (ad es. Enti previdenziali, Regioni, Province, Comuni, ecc.). Per tale motivo, il fabbisogno del settore statale rappresenta una *proxy* dei flussi finanziari dell’intero settore pubblico, e quindi della domanda di risorse finanziarie che l’operatore pubblico rivolge agli altri settori dell’economia. Al suo valore informativo contribuisce

(29) Cfr. BALASSONE, FRANCO (1996), cfr. cit.

altresì la tempestività con cui esso viene determinato, attraverso la rilevazione dei flussi monetari regolati giornalmente nella tesoreria dello Stato.

Il fabbisogno del settore statale ha inoltre un diretto impatto sul saldo del *conto disponibilità del Tesoro* presso la Banca d'Italia e, quindi, si riflette sulla quantità di base monetaria creata/distrutta tramite il canale "Tesoro". Per tale motivo, l'analisi e la previsione del fabbisogno del settore statale assumono rilevanza anche a fini della politica monetaria (cfr. par. 6.4).

Per le finalità di monitoraggio dei conti pubblici, si ritiene appropriato fare riferimento anche a una definizione "netta" del fabbisogno, ottenuta depurando il fabbisogno complessivo dalle regolazioni debitorie e dai proventi delle privatizzazioni. Le regolazioni debitorie rappresentano esborsi dello Stato connessi con squilibri originatisi in esercizi passati, che si ritiene appropriato non far pesare contabilmente sull'esercizio in corso (pur andando ad alimentare esigenze di finanziamento). I proventi da privatizzazioni vengono invece enucleati in quanto entrate straordinarie in conto capitale che non si vuole vadano a coprire squilibri finanziari correnti. Le regole per la contabilizzazione delle entrate da privatizzazioni e da dismissioni patrimoniali sono fissate dalla legge n. 432/1993 che prevede l'imputazione di tali entrate al Fondo per l'ammortamento del debito pubblico.

Una valutazione puntuale delle esigenze finanziarie del settore pubblico nel suo insieme richiede la determinazione del fabbisogno con riferimento a tutte le Amministrazioni pubbliche, secondo la definizione adottata dalla contabilità nazionale e accolta dal trattato di Maastricht (30). Il fabbisogno delle Amministrazioni pubbliche (cfr. schemi a pag. 52 e 53) viene calcolato mensilmente dalla Banca d'Italia dal lato della copertura, sulla base delle emissioni di titoli sui mercati obbligazionari, della raccolta postale e dei crediti erogati dalle banche tratte dalle statistiche bancarie. La Ragioneria generale dello Stato elabora invece con cadenza trimestrale il fabbisogno del settore pubblico dal lato della formazione, fornendo quindi uno spaccato idoneo a spiegare la composizione dei pagamenti e degli incassi pubblici. I dati elaborati dalla RGS sono ottenuti attraverso complesse operazioni di integrazione e di consolidamento delle informazioni tratte da bilanci e prospetti contabili forniti dai singoli enti pubblici (che includono oltre 8.000

(30) 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.).

Comuni, 20 Regioni, oltre 100 Province, 200 Aziende sanitarie locali) (31), in un contesto caratterizzato da un limitato livello di coordinamento nella contabilità degli diversi enti pubblici.

Sebbene il fabbisogno non rientri tra i parametri di finanza pubblica considerati ai fini del rispetto del Patto di stabilità e di crescita, il suo monitoraggio è anche funzionale alla verifica della compatibilità dell'andamento della finanza pubblica con i vincoli comunitari. I parametri adottati in ambito europeo sono: l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche e il debito pubblico (stock), entrambi in rapporto al PIL. L'indebitamento netto è un concetto che esprime il saldo tra uscite ed entrate delle Amministrazioni pubbliche (al netto degli ammortamenti) rilevate in termini di competenza economica; esso viene calcolato su base trimestrale dall'Istat. Il fabbisogno – pur basandosi su un criterio di cassa – può essere considerato la migliore *proxy* dell'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche disponibile in tempi brevi. Il fabbisogno delle Amministrazioni pubbliche, inoltre, approssima la variazione nello stock del debito pubblico. In linea di principio, infatti, il fabbisogno dovrebbe coincidere con la variazione del debito calcolato al netto della variazione delle disponibilità liquide del Tesoro detenute sul *conto disponibilità*. Di fatto, possono emergere discrepanze tra tali aggregati dovute a variazioni nel valore di alcune poste rilevanti per il calcolo del debito che non comportano movimenti di cassa (es., rivalutazioni e svalutazioni di cespiti patrimoniali, variazioni del valore di titoli espressi in valuta estera per effetto di una rivalutazione o di una svalutazione del cambio) (32).

6.2 Il fabbisogno nella prospettiva del superamento del sistema della tesoreria unica

L'attuazione del federalismo comporterà l'ampliamento dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali e un ridimensionamento dei trasferimenti dal bilancio dello Stato agli enti territoriali. Ciò, unitamente al graduale superamento della tesoreria unica, determinerà una contrazione dei flussi pubblici gestiti dalla tesoreria. Il fabbisogno del settore statale tenderà quindi a riflettere più strettamente le esigenze di finanziamento del bilancio dello Stato.

In tale prospettiva, si porrà l'esigenza, per il MEF, di disporre dei dati sulla formazione del fabbisogno del settore pubblico con frequenza e tempestività maggiori rispetto alla situazione attuale. La realizzazione del SIOPE potrà offrire la risposta a tali esigenze.

(31) Si veda, al riguardo, l'audizione del Governatore del 24 luglio 2001 presso il Senato su *Attività conoscitiva preliminare all'esame del Documento di programmazione economico-finanziaria per gli anni 2002-2006*.

(32) Si veda BALASSONE, FRANCO (1996), cfr. cit.

Il SIOPE (33) (cfr. successivo capitolo), che verrà gestito dalla Banca d'Italia per conto del MEF, prevede l'acquisizione, su base giornaliera, di informazioni dettagliate sui pagamenti e sugli incassi della generalità degli enti pubblici utilizzando il collegamento telematico, tramite la RNI, già esistente tra la Banca d'Italia e le banche tesoriere (34). Le informazioni sui flussi di cassa degli enti pubblici saranno corredate dalla codifica gestionale delle operazioni; le spese per beni e servizi avranno anche la codifica del *Common Procurement Vocabulary* (CPV), che identifica la natura merceologica delle operazioni; per le spese di investimento verrà indicato il Codice unico di progetto (CUP). Tali specifiche permetteranno un'agevole aggregazione delle informazioni così da facilitare le analisi da parte del MEF.

Il fondamento normativo del SIOPE discende dall'articolo 28 della legge finanziaria per il 2003, che ne individua anche le finalità: garantire la rispondenza dei conti pubblici alle condizioni previste dall'art. 104 del trattato istitutivo della Comunità europea, codificando con criteri uniformi su tutto il territorio nazionale gli incassi e i pagamenti delle Amministrazioni pubbliche. La norma stabilisce inoltre che le operazioni disposte dagli enti potranno essere effettuate dai tesoriere o cassieri ovvero dagli uffici postali solo se conterranno la codifica richiesta. Con decreti del MEF saranno fissati le modalità e i tempi di attuazione delle disposizioni in esame (35).

6.3 I mezzi di copertura del fabbisogno

Il fabbisogno del settore statale può essere coperto mediante risorse finanziarie derivanti, principalmente, dall'emissione di titoli, dalla raccolta postale e – nei limiti previsti dalla legge 483/1993 che saranno richiamati nel paragrafo 6.5 – dall'utilizzo di somme giacenti sul *conto disponibilità* (36). Altre modalità di copertura sono rappresentate, ad esempio, dai mutui accesi da enti del settore statale presso istituti di credito.

(33) cfr. Audizione del Ragioniere generale dello Stato prof. V. GRILLI dell'11 marzo 2004 presso la Commissione Programmazione Economica e Bilancio del Senato.

(34) Le banche tesoriere sono quelle alle quali gli Enti affidano, sulla base di una "convenzione" di natura privatistica, l'effettuazione delle operazioni di incasso e pagamento che realizzano l'attività finanziaria; ad esse sono affidati alcuni adempimenti per la rendicontazione

(35) Si veda, da ultimo, l'intervento di C. TRESOLDI, *Mandati di pagamento firmati digitalmente e art. 28 della legge finanziaria per il 2003* tenuto il 26 giugno 2003 presso l'Università degli Studi di Bologna.

(36) In passato, la Banca contribuiva alla copertura del fabbisogno sia attraverso lo scoperto del conto corrente di tesoreria, sia mediante la sottoscrizione di titoli pubblici all'emissione. Il superamento di tale funzione è avvenuto in virtù del "divorzio" tra Banca d'Italia e Tesoro, avviato nel 1981, con il quale è venuto meno l'obbligo per la Banca di acquistare i titoli di Stato non aggiudicati in asta, e quindi della legge 483/1993 che ha introdotto nel nostro ordinamento il divieto di erogazione di finanziamenti allo Stato da parte delle Banche centrali nazionali, sancito nel trattato di Maastricht.

Le emissioni di titoli costituiscono la quota ampiamente prevalente dei mezzi di copertura. Sul piano normativo, la legge del 23 agosto 1988 n. 362 prevede che la legge di bilancio debba stabilire, 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.

Nell'ambito di tale limite, il MEF determina la composizione dei titoli da offrire al mercato in relazione ai propri obiettivi di gestione del debito e alle aspettative e alle preferenze degli operatori. Le tipologie di titoli emesse comprendono: (a) i Buoni ordinari del Tesoro (BOT), emessi a sconto in quanto privi di cedola, oggi utilizzati come strumento ordinario di finanziamento laddove in passato venivano utilizzati per fronteggiare temporanei squilibri di cassa; (b) i Certificati di credito del Tesoro (CCT), titoli a cedola variabile semestrale, determinata in funzione dei tassi di aggiudicazione dei BOT in asta; (c) i Buoni del Tesoro poliennali (BTP), titoli a medio e a lungo termine a cedola fissa semestrale; (d) Certificati del Tesoro zero coupon (CTZ), titoli a medio e a lungo termine senza cedola.

La politica di emissione di titoli da parte del MEF (37) è volta a conseguire, in un orizzonte di medio-lungo periodo, una combinazione ottimale fra rischio e costo del finanziamento, con l'obiettivo di contenere l'esposizione al rischio di tasso di interesse attraverso una politica di allungamento della vita media del debito. In passato, la composizione dello stock di titoli ha reso la struttura del debito particolarmente sensibile alle variazioni dei tassi. Si consideri che alla fine del 1992, i titoli a breve termine o a tasso variabile rappresentavano oltre il 67 per cento del totale e la vita media dei titoli di Stato era inferiore a 3 anni. La crisi finanziaria di quell'anno ebbe un impatto dell'ordine di 20 mila miliardi di lire in termini di maggior spesa per interessi.

Alla fine del 2003, in virtù della politica di ricomposizione dello stock a favore di titoli a lungo termine e a tasso fisso, la vita media del debito è arrivata a 6,05 anni, mentre la quota dei titoli a breve o a tasso variabile si è ridotta a circa il 27 per cento del totale.

6.4 Le analisi e le previsioni

I dati sui flussi finanziari gestiti nell'ambito del servizio di tesoreria rappresentano una fonte informativa di grande rilievo per l'analisi dell'anda-

(37) Cfr. Audizione del 24 marzo 2004 del Direttore Generale del MEF, prof. D. SINISCALCO, su *Effetti e tecniche di controllo dei flussi di finanza pubblica in ordine all'andamento del debito con particolare riferimento alla componente non statale*, presso la Commissione Programmazione Economica, Bilancio del Senato.

mento del fabbisogno del settore statale e per l'elaborazione delle previsioni sulla creazione/distruzione di liquidità attraverso il Tesoro. Per tale motivo, il patrimonio informativo sulle operazioni di tesoreria è oggetto da alcuni anni di interventi di razionalizzazione volti a consentirne l'agevole sfruttamento per finalità d'analisi.

Per le esigenze di monitoraggio dell'andamento del fabbisogno del settore statale, il Servizio RT invia ogni mattina al MEF la "situazione sommaria di cassa del Tesoro" relativa alla giornata precedente, nella quale si indica la variazione del saldo del *conto disponibilità* avvenuta in tale giornata e si forniscono informazioni sulle principali voci di pagamenti e incassi di tesoreria atte a spiegare la variazione del conto. Gli interventi di razionalizzazione del patrimonio informativo consentono oggi di rilevare in via automatizzata le informazioni sulle operazioni delle sezioni necessarie per l'elaborazione della "situazione di cassa", laddove, fino a ottobre 2003, tali informazioni erano oggetto di una segnalazione giornaliera (cosiddetti "movimenti rilevanti") effettuata dalle sezioni.

Nel quadro delle procedure per la conduzione della politica monetaria nell'area dell'euro, le BCN sono tenute a fornire giornalmente previsioni accurate sull'andamento della liquidità nel breve periodo per i diversi "canali autonomi" di creazione/distruzione di base monetaria, che comprendono, tra l'altro, il canale Tesoro. A tali fini sono elaborate e aggiornate quotidianamente previsioni di breve periodo sul fabbisogno giornaliero del settore statale.

Il processo di elaborazione delle previsioni è articolato e si avvale di una pluralità di fonti informative. Alla metà di ogni mese viene elaborata una prima previsione sull'andamento giornaliero del fabbisogno nel mese successivo, essenzialmente attraverso l'estrapolazione delle informazioni tratte dalle serie storiche sulle operazioni di tesoreria. Ogni giorno, quindi, vengono riviste e affinate le previsioni per le giornate immediatamente successive sulla base di informazioni previsionali fornite da una molteplicità di enti:

- il MEF comunica le previsioni sui prelievi degli enti di tesoreria centrale, su operazioni finanziarie (privatizzazioni, cartolarizzazioni) e sugli altri principali movimenti;
- l'Agenzia delle entrate fornisce informazioni previsionali relative ai versamenti fiscali;
- la tesoreria centrale e le tesorerie provinciali segnalano giornalmente le previsioni delle operazioni di uscita di importo superiore a 1 milione di euro, riguardanti i due giorni successivi;

6.5 *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 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 “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 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 brevi sfasamenti temporali tra incassi e pagamenti, la legge 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 circa 15,5 miliardi di euro, disposta dal Tesoro e acquistata a fermo dalla Banca d'Italia. Le disponibilità giacenti sul conto sono remunerate dalla Banca a un tasso pari a quello medio dei BOT emessi nel semestre precedente. Qualora gli interessi pagati risultino superiori a quelli percepiti dalla Banca d'Italia sui titoli di Stato a essa assegnati per la costituzione del *conto disponibilità*, è previsto il pagamento al Tesoro della differenza positiva; nel caso in cui 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 venne trasferito in un conto di transito regolato al tasso dell'1 per cento e successivamente consolidato mediante la emissione di titoli di Stato 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 riferimento 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 10 mld. di euro, di reintegrare detto importo entro i tre mesi successivi, mediante l'emissione di titoli pubblici nel rispetto del limite previsto dalla legge di bilancio (cfr. riquadro).

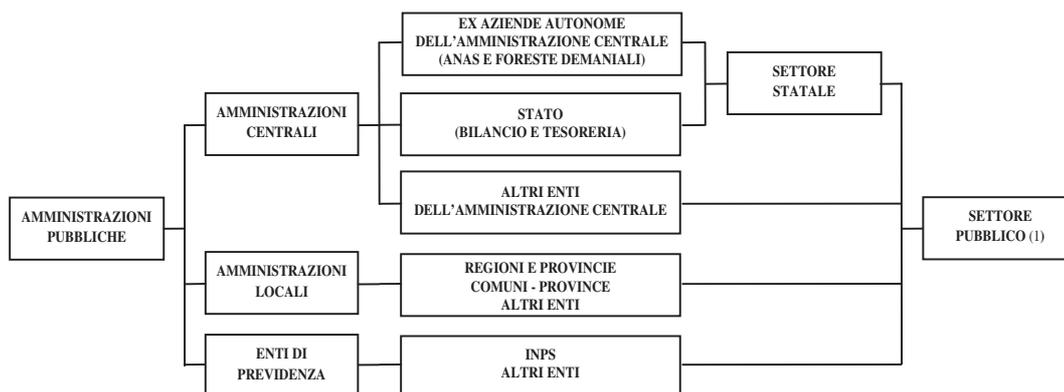
Ove la insussistenza comporti il dimezzamento della citata disponibilità di 10 mld., la legge fa obbligo al Ministro di inviare al Parlamento una relazione sulle cause di tale situazione e di proporre gli eventuali provvedimenti per il risanamento.

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

I nuovi conti per la “tesoreria telematica”

A seguito dell'attivazione, nell'ambito della “tesoreria telematica”, delle procedure per la gestione delle “spese fisse telematiche” e delle “contabilità speciali telematiche” sono stati aperti due nuovi appositi conti fruttiferi che hanno lo stesso trattamento del “conto disponibilità”. Su tali conti sono automaticamente trasferiti dal “conto disponibilità” i fondi necessari al pagamento dei titoli per spese fisse e per le contabilità speciali telematiche. Di conseguenza, le disponibilità del MEF sono costituite dalla sommatoria dei saldi dei tre conti.

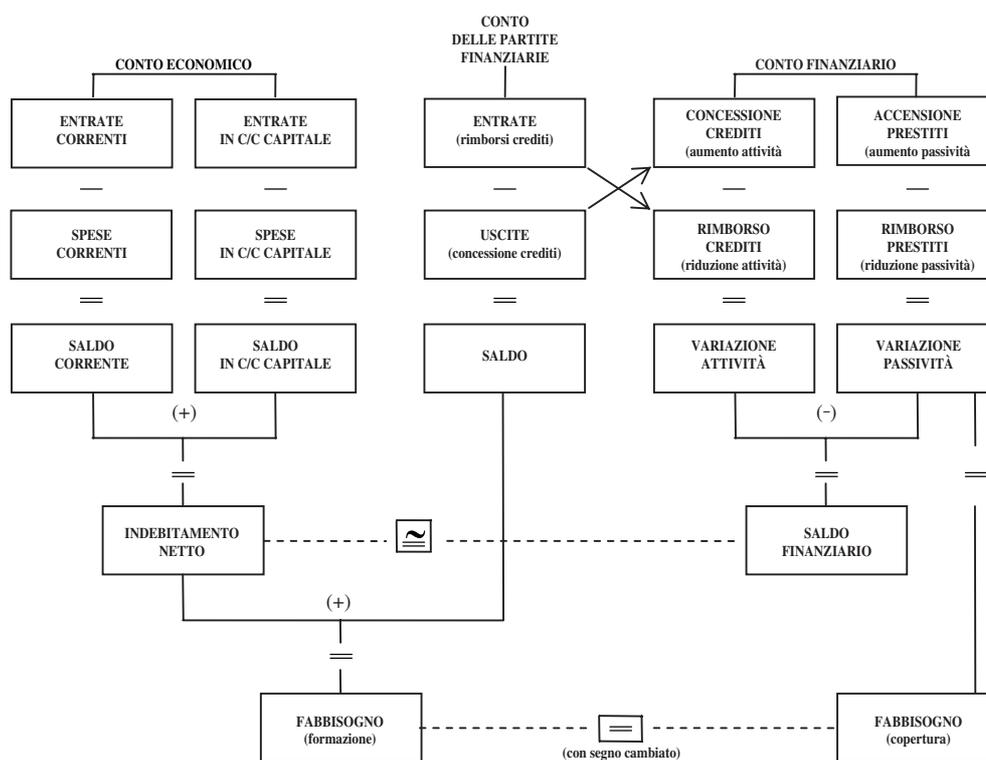
Definizione di operatore pubblico (*)



(1) Per enti minori centrali, locali e previdenziali non vi è completa corrispondenza con quelli utilizzati dall'Istat nel definire le Amministrazioni pubbliche.

(*) Fonte: Relazione annuale della Banca d'Italia, 2005

Schema dei saldi della finanza pubblica (*)



(*) Fonte: Relazione annuale della Banca d'Italia, 2005

7. Alcuni dati sull'operatività

Anche se il numero delle operazioni effettuate è influenzato dai provvedimenti legislativi e dall'evoluzione delle procedure, l'esame dei dati esposti nelle due tabelle successive mostra, nel complesso, una tendenza crescente nell'ultimo quinquennio. Con la tesoreria telematica, infatti, il servizio di tesoreria ha potuto corrispondere positivamente a richieste di riconduzione al suo interno di alcuni comparti operativi in precedenza gestiti da strutture proprie delle Amministrazioni statali o da sistemi operativi collaterali.

Per una migliore lettura, si precisa che nella tesoreria "tradizionale" i dati riguardano esclusivamente il numero di titoli cartacei trattati, indipendentemente dal numero di partite in essi ricomprese; nella tesoreria "telematica" rilevano, viceversa, con la dematerializzazione dei titoli, le partite effettivamente trattate.

Dal 2001 gli stipendi statali da accreditare in conto corrente bancario sono stati pagati essenzialmente mediante la procedura dei cosiddetti "bonifici al dettaglio", sulla base di titoli cartacei "collettivi" esitati dalla tesoreria di Roma tuscolano le cui informazioni di dettaglio, relative cioè ai singoli stipendi, erano acquisite tramite la lettura di appositi nastri (circa 100 titoli mensili per un totale di circa 13 milioni di stipendi); a tali titoli si aggiungevano quelli pagabili presso gli sportelli postali e presso le tesorerie (circa 2.500.000 titoli).

Dal gennaio 2003 i titoli sono "dematerializzati" e l'acquisizione delle informazioni di dettaglio avviene con la procedura *spese fisse telematiche*, che gestisce il pagamento di tutti gli stipendi statali, inclusi quelli "domiciliati" presso gli sportelli postali. Solo per memoria, tra i pagamenti telematici, è riportato il numero di stipendi pagati con titoli cartacei dal 1999 al 2002.

Per gli "incassi", i dati esposti rappresentano il numero dei documenti di entrata emessi dalle tesorerie. Il comparto ha registrato una flessione poiché dal 1998 la procedura *delega unica* relativa ai versamenti unificati (fiscali e contributivi) consente l'emissione di quietanze "globali"; in sostanza la quietanza viene rilasciata a monte dei versamenti presso il sistema bancario e postale per somme totalizzate.

L'inversione di tendenza invece, registrata nel 2001 rispetto all'anno precedente, è dovuta al provvedimento che ha previsto il versamento diretto nelle tesorerie delle ritenute (imposte dirette) operate dagli enti pubblici titolari di conti di tesoreria: in precedenza le ritenute erano contabilizzate con la procedura *delega unica*.

La tendenza è orientata alla diminuzione poiché la *delega unica* viene utilizzata sempre più massivamente.

L'altra voce significativa riguarda le quietanze 80 T, il cui andamento crescente è dovuto ugualmente ai versamenti diretti delle ritenute (contributive) operate dagli enti pubblici titolari di contabilità speciali; tali documenti registrano dal maggio 2004 un drastico ridimensionamento per l'entrata in vigore della "dematerializzazione" di questo tipo di quietanze.

Un dato, infine, può essere considerato riassuntivo dei risultati conseguiti sul piano dell'efficienza operativa: dal 1997 al 2004 il personale dedicato al servizio di tesoreria passa da 1.600 a 800 unità.

OPERAZIONI DI PAGAMENTO
(quantità)

Voci	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Operazioni tradizionali (titoli di spesa)							
individuali pagati agli sportelli	1.202.490	1.142.441	1.035.048	860.848	780.293	749.177	710.427
accrediti in c/c bancario	1.398.572	1.751.170	1.837.400	1.752.785	1.795.518	1.846.929	1.977.792
accrediti in c/c postale	233.243	215.202	191.937	174.904	176.466	178.797	17.963
stipendi degli statali *	15.090.535	15.315.244	15.348.147	15.675.602			
stipendi RGS **	444.365	445.580	111.022				
pensioni (INPDAP e Stato) **	19.749.980	20.785.577	5.469.119				
vaglia speciali per rimb. d'imp. **	1.669.491	4.524.770	1.287.220				
rimborso in c/c di cred. d'imp. **	72.134	110.343	32.206				
commutati in quietanza	366.731	383.174	372.350	339.449	353.280	267.910	215.304
commutati in vaglia cambiano	163.148	159.689	131.708	131.411	151.231	127.703	178.759
accrediti nei conti di TU	12.226	13.754	20.534	20.408	27.358	29.408	22.401
rimborsati alla Poste SpA	2.254.213	2.036.278	2.338.546	1.855.370	335.858	71.048	64.114
quote "collettivi" pag. agli sport.	160.334	182.240	160.283	145.795	170.452	182.664	159.412
pagati con altre modalità ***	383.530	210.966	157.123	139.556	116.891	104.729	89.734
Totale	43.200.992	47.276.428	28.492.643	21.096.128	3.907.347	3.558.365	3.435.906
Operazioni telematiche (partite)							
stipendi RGS **			333.067	462.417	473.944	327.036	43.653
pensioni (INPDAP e Stato) **			16.407.357	20.830.782	22.193.721	25.401.878	24.705.377
vaglia speciali per rimb. d'imp. **				854.675	312.670	192.041	116.380
rimborso in c/c di cred. d'imp. **				449.995	102.868	85.108	109.087
ritenute su stipendi statali			133.617	172.251	173.328	141.591	184.690
ordini di pagamento su c/c					4.032	22.020	47.579
Totale	-	-	16.874.041	22.770.120	39.391.076	42.189.175	40.924.714
Totale pagamenti	43.200.992	47.276.428	45.366.684	43.866.248	43.298.423	45.747.540	44.360.620

* ordini di pagamento di spesa fissi; dal 2003 veicolati tramite RUPA -RNI

** fino a marzo 2001 tramite SETIF; da aprile 2001 veicolate tramite RNI

*** comprende i titoli di spesa pagati per conto delle consorelle

OPERAZIONI DI PAGAMENTO
(importi in milioni di euro)

Voci	1999 (*)	2000	2001	2002	2003	2004	2005
rimborso prestiti	175.123	166.912	187.363	192.716	232.781	183.741	174.017
ordinativi diretti (1)	276.012	245.758	274.716	275.486	306.735	303.483	305.159
buoni e ordinativi su O/A	26.035	25.600	25.865	25.854	28.225	28.375	30.527
spese fisse e pensioni	36.713	39.756	46.660	44.082	49.336	48.010	46.440
interessi sui BOT	5.257	3.912	5.295	4.820	3.863	2.947	2.846
interessi sul debito patrimoniale	63.225	67.251	73.219	72.531	66.818	57.974	67.407
altre	279	350	427	396	279	334	204
Totale spese di bilancio	582.644	549.540	613.545	615.885	688.037	624.864	626.600
conti di tesoreria (2)	1.935.673	1.659.195	1.529.762	1.414.119	1.639.116	1.611.522	1.551.529
rimborso B.O.T. (val. nominale)	211.024	182.142	176.960	208.831	208.188	222.195	213.610
altri	907.096	566.372	114.941	112.565	130.416	84.473	90.471
Totale uscite di tesoreria	3.053.793	2.407.709	1.821.663	1.735.515	1.977.720	1.918.190	1.855.610
TOTALE GENERALE	3.636.437	2.957.249	2.435.208	2.351.400	2.665.757	2.543.054	2.482.210

(*) nel 1999 il dato risente dell'acquisizione, dal 1° gennaio, della tesoreria centrale e della conseguente contabilizzazione, una tantum, delle relative partite tra gli incassi ed esiti di tesoreria; a partire dal 2000, il dato è anche depurato delle partite regolate tra le tesorerie e la tesoreria centrale (cfr. nota 2)

(1) al netto delle partite afferenti la gestione del debito che sono indicate nelle voci specifiche; include i trasferimenti al "Fondo Ammortamento".

(2) al netto dei girofondi delle contabilità speciali, sia in entrata sia in uscita, tra le tesorerie e la tesoreria

OPERAZIONI DI INCASSO
(quantità)

Voci	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Certificati di accreditalmento in c/c postale	5.338.447	5.344.027	5.073.007	4.847.187	5.006.700	4.342.573	1.657.371 (*)
quietanze mod. 121 T	1.521.921	1.470.418	1.644.134	1.497.405	1.315.546	1.235.839	1.267.970
quietanze mod. 123 T	16.016	15.291	17.653	15.393	15.186	12.152	9.599
quietanze mod. 80 T	923.147	893.026	1.216.983	1.378.000	1.419.371	1.539.561	1.070.226
altre quietanze	252.539	234.591	197.309	48.177	43.980	24.731	19.636
Totale quietanze	2.713.623	2.613.326	3.076.079	2.938.975	2.794.083	2.812.283	2.367.431

(*) A partire dal 2005 i certificati relativi ai conti correnti postali "dedicati" gestiti dalla filiale di Viterbo vengono inviati dalle Poste direttamente all'Amministrazione titolare del conto; la tesoreria contabilizza gli importi sulla base dell'estratto conto.

OPERAZIONI DI TESORERIA UNICA
(quantità)

Voci	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
op. contabili di prelevamento	382.647	340.647	419.827	327.678	278.069	258.734	233.091
op. contabili di versamento (*)	335.857	281.634	348.597	412.137	397.622	391.219	633.448
op. contabili con 62 s.c.	1.451.737	1.271.190	1.062.145	991.942	986.606	980.592	944.304
op. contabili di girofondi	54.658	47.235	50.986	49.675	50.681	50.195	48.067
Totale operazioni	2.224.899	1.940.706	1.881.555	1.781.432	1.712.978	1.680.740	1.858.910

(*) Dal II° trim. 2004 comprende i versamenti TU su altre sezioni (27.776 per il 2004 e 42.486 per il 2005)

OPERAZIONI DI INCASSO
(*importi in milioni di euro*)

Voci	1999 (*)	2000	2001	2002	2003	2004	2005
prestiti a medio lungo termine	214.492	176.700	205.456	210.001	237.380	209.362	195.047
entrate tributarie	311.019	316.077	330.752	326.155	346.238	362.475	356.622
altre	54.786	45.896	35.662	43.971	48.085	45.421	47.487
Totale entrate di bilancio	580.297	538.673	571.870	580.127	631.703	617.258	599.156
conti di tesoreria (1)	1.925.133	1.667.975	1.543.078	1.455.236	1.665.512	1.636.575	1.608.821
emissione B.O.T. (val. nominale)	192.893	164.650	188.677	208.761	214.093	221.300	212.666
altre	945.432	572.029	137.743	106.607	147.039	70.484	60.201
Totale entrate di tesoreria	3.063.458	2.404.654	1.869.498	1.770.604	2.026.644	1.928.359	1.881.688
TOTALE GENERALE	3.643.755	2.943.327	2.441.368	2.350.731	2.658.347	2.545.617	2.480.844

(*) nel 1999 il dato risente dell'acquisizione, dal 1° gennaio, della tesoreria centrale e della conseguente contabilizzazione, una tantum, delle relative partite tra gli incassi ed esiti di tesoreria; a partire dal 2000, il dato è anche depurato delle partite regolate tra le tesorerie e la tesoreria centrale (cfr. nota 1)

(1) al netto dei girofondi delle contabilità speciali, sia in entrata sia in uscita, tra le tesorerie e la tesoreria

LE OPERAZIONI DI ENTRATA

1. Le linee generali delle operazioni di entrata

Le entrate che affluiscono alla tesoreria centrale e alle tesorerie provinciali comprendono quelle di “bilancio” (dovute per qualsiasi titolo all’Erario e iscritte nel Bilancio di previsione) e quelle “fuori bilancio” (che riguardano l’emissione dei Buoni ordinari del Tesoro, i versamenti sui conti correnti, sulle contabilità speciali e sui conti di tesoreria unica). Le tesorerie ricevono anche versamenti in numerario per depositi provvisori (38) o definitivi (39).

Caratteristiche comuni a tutte le operazioni di incasso sono:

- il rilascio al versante di una quietanza d’entrata (40), che comprova l’avvenuto versamento;
- il divieto di restituzione della somma dopo il rilascio della quietanza; i rimborsi devono avvenire, di norma, mediante titoli di spesa emessi dagli uffici statali competenti ovvero dagli intestatari dei conti;
- ciascuna operazione di incasso determina l’accredito diretto del *conto disponibilità per conto del Tesoro*, nel quale sono registrate tutte le operazioni gestite dalla Banca d’Italia nella funzione di tesoriere dello Stato;
- ogni introito viene rendicontato alla Ragioneria generale dello Stato, alla Corte dei conti e, secondo il tipo di cespite acquisito, all’ufficio che amministra il cespite stesso.

Nella “tesoreria tradizionale”, le procedure operative utilizzano le “materialità”, nel senso che tutte le operazioni poste in essere fanno riferimento alla documentazione cartacea. Il versamento deve essere accompagnato da una distinta che specifica la destinazione della somma; è rilasciata al versante la quietanza d’entrata (che può essere singola o cumulativa ed è il primo dei fogli di un “inserto” soggetto a rigoroso rendiconto); un altro foglio dell’inserto (l’estratto) è inviato, a determinate scadenze, all’Amministrazione statale o all’ufficio pubblico competente. I tabulati riepilogativi di rendicontazione delle entrate sono spediti dal centro elettronico della Banca (SESI) alle tesorerie e da queste, una volta controllati, inviati ai singoli destinatari.

(38) Sono depositi accesi nei casi previsti dalla normativa statale e caratterizzati da “transitorietà” come quelli a cauzione per la partecipazione alle aste, a garanzia di tombole pubbliche, a “cauta custodia”.

(39) Sono i depositi ricevuti per conto della Cassa Depositi e Prestiti per cauzione nelle procedure di aggiudicazione per appalto pubblico o per espropri nel caso di non accettazione delle somme da parte del proprietario.

(40) Per quanto riguarda i conti di tesoreria unica, per i quali non è prevista l’emissione di quietanza, i versamenti sono riportati sui moduli 1 e 2 Tun che vengono rilasciati ai tesorieri degli enti.

Le tesorerie rilasciano i documenti di entrata oltre che per i versamenti alle proprie casse anche per quelli eseguiti a mezzo degli uffici postali. I primi possono essere effettuati direttamente dai soggetti interessati o indirettamente dagli agenti della riscossione di cui si avvale lo Stato per riscuotere le entrate; i secondi affluiscono in tesoreria tramite i conti correnti postali di cui ciascuna tesoreria è intestataria (41).

Nella “tesoreria telematica”, invece, tutte le operazioni di incasso sono svolte in regime di dematerializzazione. La disposizione di versamento viene inviata via rete interbancaria ed è contabilizzata automaticamente sui conti di riferimento senza emissione di quietanza; la certezza del versamento, tenuto conto che attualmente non esiste una disciplina che dia potere liberatorio alla ricevuta per i bonifici, è assicurata dalle procedure interbancarie utilizzate (procedure all’ingrosso o al dettaglio) (42). Per i versamenti in contante le tesorerie rilasciano una ricevuta che non è soggetta a rigoroso rendiconto. La rendicontazione avviene soltanto attraverso flussi informatici via RUPA.

In generale la rendicontazione delle entrate utilizza contemporaneamente le materialità, i flussi informatici e le reti telematiche a seconda che i soggetti destinatari utilizzino reti telematiche, collegamenti bilaterali o siano in grado di gestire un CD-rom. Ai titolari dei conti di tesoreria sono inviati mensilmente gli estratti di quietanza e i tabulati riepilogativi; alla Ragioneria generale dello Stato e alle tesorerie il SESI invia mensilmente i CD-rom riguardanti le entrate erariali. Queste ultime sono anche rendicontate telematicamente, via RUPA, alla Ragioneria generale dello Stato con l’invio di flussi giornalieri.

Poiché nella fase attuale i due sistemi operativi (tesoreria tradizionale e telematica) coesistono, alcune procedure utilizzano elementi peculiari sia dell’uno che dell’altro.

Un esempio è costituito dalla procedura della delega unica, realizzata in base al D.lgs. 241/97, che ha avviato un radicale processo di semplificazione degli adempimenti dei contribuenti e di ammodernamento del sistema di gestione della riscossione. Il nuovo assetto operativo prevede il versamento esclusivamente telematico

(41) Tutte le tesorerie sono intestatarie di un conto corrente postale ordinario; alcune detengono conti correnti “dedicati”.

(42) Per procedure all’ingrosso si intendono quelle in cui ciascuna operazione viene regolata in tempo reale in base monetaria; per procedure al dettaglio quelle in cui tutte le operazioni trattate sono assoggettate al meccanismo della compensazione e a fine giornata solo il saldo che ne deriva viene regolato in base monetaria. Le procedure di scambio quali appunto bonifici di importo rilevante o bonifici al dettaglio prevedono, tra l’altro, l’assoluta tracciabilità delle disposizioni immesse in rete, l’impossibilità per la banca mittente di annullare un bonifico in rete che può essere restituito solo a cura della banca destinataria, l’invio automatico alla banca mittente dell’avvenuto regolamento della disposizione se si utilizza il sistema all’ingrosso ovvero dell’avvenuto regolamento del saldo della compensazione se si utilizza il sistema al dettaglio.

in tesoreria delle somme ricevute da ciascuna banca e dalle poste sulla contabilità speciale intestata alla struttura di gestione dell'Agenzia delle entrate; la predisposizione automatica e l'emissione materiale di un'unica quietanza, a fronte di una pluralità di versanti; la predisposizione automatica del titolo di spesa per il prelevamento delle somme necessarie al processo di redistribuzione dei fondi introitati a favore degli aventi diritto (Stato, Regioni, Enti previdenziali, conti di TU); la rendicontazione cartacea delle quietanze 80 T emesse.

2. Gli strumenti di versamento

Negli anni recenti anche per gli strumenti utilizzabili per eseguire versamenti in tesoreria si è registrata una significativa evoluzione. Le banconote, le monete e i titoli di Stato o di credito sono ormai in larghissima parte sostituiti da strumenti informatici del sistema bancario; anche nel sistema postale sta crescendo progressivamente l'utilizzo dei mezzi informatici.

Premesso che l'utilizzo degli strumenti per i versamenti in tesoreria deve avvenire nell'ambito delle disposizioni del RCGS, delle IGST e delle speciali leggi che regolano il settore, le tesorerie possono accettare:

a) *biglietti di banca e monete*

i biglietti emessi dalla Banca centrale europea e le monete emesse dagli Stati partecipanti alla UEM sono ricevuti dalle tesorerie per i versamenti eseguiti presso i propri sportelli: il numero di tali operazioni si è sensibilmente ridotto e riguarda ormai importi non rilevanti;

b) *strumenti della Banca d'Italia:*

- assegni emessi dalle banche sui conti in essere presso la Banca d'Italia; si tratta di assegni di conto corrente che ovviamente danno luogo all'emissione di quietanza solo se trovano copertura nei conti di gestione delle banche;
- vaglia cambiari: titoli di credito emessi previo versamento nelle casse della Banca del valore in contanti per importi fino a 500 mila euro; pagabili su semplice presentazione presso qualunque filiale dell'Istituto;

c) *strumenti del sistema bancario:*

- bonifici nazionali: versamenti telematici inviati mediante Rete nazionale interbancaria regolati sui conti che le banche detengono presso la Banca d'Italia; attualmente sono limitati ai versamenti previsti dalla *delega unica* (D.lgs. 241/97) (43) e sono accentrati presso la Filiale di Roma tuscolano detentrica del conto di tesoreria sul quale tali versamenti confluiscono;
- bonifici esteri (per i versamenti di cui al DPR 482/01): nei paesi aderenti alla UEM, i pagamenti in favore di Amministrazioni dello Stato, espressi in euro, sono effettuati a favore della tesoreria mediante

(43) In vista della realizzazione della procedura informatica che utilizzerà i bonifici domestici anche per i versamenti diversi da quelli previsti dal D.Lgs. 241/97, la Banca sta promuovendo le opportune modifiche della normativa esterna di riferimento.

il sistema TARGET. I pagamenti provenienti da paesi extra UEM ovvero da paesi UEM ma espressi in moneta diversa dall'euro sono eseguiti, invece, per il tramite dell'Ufficio italiano dei Cambi;

- lettere di addebito con le quali le banche autorizzano la Banca d'Italia a prelevare dai propri conti aperti presso di essa;
- assegni circolari: anche se il D.P.R. 355/2000 di modifica dell'art. 230 del regolamento di contabilità generale dello Stato ha eliminato questa categoria di assegni dagli strumenti di versamento in tesoreria, essi sono accettati per i diritti doganali, in attesa che venga emanato un provvedimento normativo che consenta l'utilizzo di particolari conti correnti intestati ai ricevitori doganali (44);

d) strumenti del sistema postale:

- bollettini di conto corrente: si tratta di uno strumento tra i più utilizzati anche se opera con procedure "manuali", per eseguire versamenti sui conti correnti postali "ordinari" e su quelli "dedicati"; questi ultimi hanno modalità di rendicontazione semplificate;
- postagiuro: giroconti disposti da altri titolari di conto corrente a favore del conto corrente postale intestato a ciascuna tesoreria;
- vaglia postali e assegni postali vidimati (45): i vaglia postali sono titoli ai quali si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni dell'assegno circolare; gli assegni postali vidimati sono tratti su Poste anche da chi non è correntista postale e non possono essere riscossi se non recano la vidimazione che comprova l'avvenuta acquisizione dei fondi da parte di Poste; tali titoli devono essere tratti o girati a favore delle tesorerie e sono giornalmente presentati alle Poste per l'incasso;

e) strumenti della tesoreria statale:

- titoli di spesa pagati dalle Poste e dagli agenti contabili dello Stato (Dogane, Stabilimenti di pena) autorizzati a effettuarne il pagamento: sono versati come contante nelle tesorerie che emettono le quietanze solo dopo averne verificato la regolarità;

(44) Premesso che la quasi totalità degli assegni versati in tesoreria è rappresentata dal pagamento dei diritti doganali, l'art. 230 del RCGS modificato con il DPR 355/2000 non ha ancora trovato attuazione con l'emanazione, da parte del Ministero delle Finanze, di disposizioni atte a rendere operativo l'utilizzo del bonifico bancario per il pagamento dei diritti doganali.

(45) In argomento cfr. DPR 144/2001 "Regolamento recante norme sui servizi di bancoposta", come modificato dal DPR 298/2002.

- titoli di spesa da commutare in quietanze d'entrata; titoli di spesa emessi con la clausola di estinzione mediante versamento all'Erario o a favore di un conto di tesoreria.

Titoli e cedole del debito pubblico

Fino al 1998 i titoli e le cedole del debito pubblico potevano essere versati nel presupposto che venissero incassati contestualmente presso la stessa sezione. Venivano considerati valori anche le cedole di scadenza imminente, che le sezioni scritturavano fra i pagamenti in conto sospeso "collettivi".

A seguito della dematerializzazione introdotta con il DM 31 luglio 1998 tali strumenti, già poco in uso, non sono più utilizzabili: il trattamento dei titoli, che dà luogo solo a scritture contabili, avviene presso la Monte titoli. Alle scadenze, il controvalore dei titoli e l'importo delle cedole vengono regolati automaticamente dalle procedure informatiche direttamente a favore della Monte titoli e da questa a favore delle banche depositarie.

3. I documenti emessi

3.1 Tesoreria tradizionale

Nella tesoreria tradizionale i documenti che le tesorerie rilasciano per i versamenti ricevuti sono tratti da inserti soggetti a “rigoroso rendiconto” (cfr. tavv. 1 e 2) così detti in quanto il loro movimento di carico e scarico è annotato su appositi registri ora di tipo informatico; gli inserti sono formati da diversi fogli chiamati rispettivamente quietanza, matrice, estratto e scheda (46).

L’eventuale 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 IGST; la rendicontazione è presentata dalle tesorerie ai competenti uffici dello Stato e ai titolari dei conti.

Dopo la costituzione dell’Ufficio I.Pa.C. gli inserti sono emessi dal segmento IPA (incassi e pagamenti) con l’eccezione di quelli relativi a taluni versamenti postali emessi dal segmento GEV (gestione valori).

Il rifornimento degli inserti (cfr. tav. 3) è effettuato con l’intervento del Servizio Rapporti con il Tesoro che, utilizzando le segnalazioni informatiche delle tesorerie, inoltra annualmente le richieste al Dipartimento generale del Tesoro, per il successivo invio al Provveditorato generale dello Stato che fornisce le tesorerie tramite il Magazzino stampati.

Gli inserti, che non sono “a mani” degli uffici I.Pa.C., sono custoditi in armadi della Direzione; i movimenti vanno evidenziati sul registro mod. 16 T – ottenuto sulla base di segnalazioni informatiche – le cui risultanze sono periodicamente controllate dal Capo della tesoreria.

Per quanto riguarda i conti di tesoreria unica, per i quali non è prevista l’emissione della quietanza, i dati dei versamenti sono riportati sui moduli 1 e 2 Tun che vengono rilasciati ai tesorieri degli enti.

(46) In particolare:

- la QUIETANZA: è il primo foglio dell’inserto e rappresenta il documento che comprova l’effettuato versamento;
- la MATRICE: è il secondo foglio dell’inserto ed è, di regola, trattenuta dalla tesoreria 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 tesoreria 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 tesoreria ai propri atti.

3.2 *Tesoreria telematica*

Nella tesoreria telematica non è previsto il rilascio di quietanze di entrata in quanto gli introiti derivano, di norma, dall'esecuzione di una disposizione di versamento telematico.

L'eliminazione dei documenti di entrata sta procedendo parallelamente allo sviluppo delle procedure informatiche in grado di sostituire le materialità e per le controparti che si dotano di sistemi informatici che consentono di ricevere le informazioni relative alle disposizioni telematiche. Vanno in tal senso le iniziative introdotte recentemente:

- per i versamenti da far affluire al bilancio dello Stato, dell'inserito sono utilizzati solamente la quietanza e la matrice. Sono invece distrutti gli estratti e le schede, in quanto la rendicontazione avviene in via telematica e le tesorerie ora conservano le matrici a seguito degli accordi presi con la Corte dei conti, che dal 2003 riceve CD-rom in luogo delle matrici stesse;
- per i conti correnti della tesoreria centrale e le contabilità speciali. La contabilizzazione di somme accreditate in contabilità speciale per i versamenti allo sportello o in commutazione di titoli di spesa, dà luogo alla stampa su fogli formato A4, mentre la contabilizzazione delle somme affluite in conto corrente postale non prevede la stampa delle ricevute di versamento. Sulle ricevute è apposto il timbro ufficiale della tesoreria e la firma del Capo della tesoreria stessa o di un suo delegato secondo le disposizioni per la firma delle quietanze. Per i versamenti effettuati in contabilità speciale le tesorerie ricevono, il giorno successivo, nella intranet aziendale, una lista dei movimenti accreditati su ciascuna contabilità speciale che viene firmata dal Capo della tesoreria o da un suo delegato e va inviata nella stessa giornata ai titolari dei conti, in sostituzione degli attuali estratti di quietanza. Mensilmente, le tesorerie inviano ai titolari dei conti gli elaborati mod. 56 T, integrati con le informazioni finora riportate sulle matrici di quietanza.

4. Le procedure per i versamenti

4.1 Tesoreria tradizionale

Nella tesoreria tradizionale i versamenti possono essere eseguiti con diverse modalità per consentire ai versanti di scegliere quella più agevole:

a) versamenti in contanti

- presso gli sportelli delle tesorerie: i versamenti possono essere eseguiti anche con vaglia cambiari e titoli di credito della Banca d'Italia nonché con lettere di addebito che sono equiparate al contante; i documenti di entrata sono rilasciati al versante;
- presso gli sportelli postali: per l'accredito sul conto corrente postale della tesoreria interessata; l'emissione del documento di entrata avverrà quando la tesoreria verrà a conoscenza, mediante gli estratti conto postali, dell'operazione (47);

b) versamenti con titoli di credito

possono essere eseguiti con titoli di credito emessi dalle banche che possiedono i requisiti di cui all'art. 230 del RCGS e aventi filiali o corrispondenti nella provincia in cui ha sede la tesoreria che riceve il versamento, intestati o girati alla tesoreria stessa con la clausola "non trasferibile". Il rilascio dei documenti di entrata avviene dopo l'incasso (48); se presentati allo sportello il versante deve sottoscrivere sulla distinta di versamento un'annotazione con la quale si dichiara a conoscenza del fatto che il documento di entrata sarà rilasciato ad avvenuto incasso dei titoli di credito;

c) versamenti con titoli postali

anche per tali versamenti (eseguiti con vaglia postali o assegni postali vidimati) i documenti di entrata sono rilasciati dopo l'avvenuto incasso da parte della tesoreria. In attesa del loro incasso, che deve avvenire nei tempi più rapidi possibili, tali titoli sono contabilizzati in un conto di deposito;

(47) In tal caso la valuta del versamento per l'Erario, evidenziata sul documento di entrata, sarà quella dell'operazione presso l'ufficio postale. Equiparati ai versamenti in c/c postale sono quelli eseguiti con postagiuro la cui valuta è però quella dell'addebito al conto del versante.

(48) Limitatamente alle tesorerie di Roma e di Milano l'incasso dei titoli di credito e dei titoli postali avviene nell'ambito delle operazioni con la "Stanza di compensazione". Le altre tesorerie osservano la procedura transitoria che prevede il regolamento diretto dei titoli di credito agli sportelli delle filiali interessate con addebito sui conti di gestione delle banche. I recapiti postali sono regolati, invece, con il prospetto giornaliero mod. "CT" che le filiali delle Poste presentano per le operazioni di pertinenza.

d) versamenti con titoli di spesa

gli agenti contabili e le Poste che hanno eseguito il pagamento dei titoli di spesa possono effettuare versamenti utilizzando i titoli pagati: in questo caso la tesoreria rilascia la quietanza dopo avere controllato che i titoli di spesa sono stati pagati regolarmente e dopo averli contabilizzati tra le uscite (49).

4.2 Tesoreria telematica

I versamenti possono essere disposti:

- dai soggetti abilitati (banche, Poste, concessionari), sulla base di un incarico ricevuto da un proprio cliente, mediante l'utilizzo degli strumenti di pagamento propri del sistema interbancario, come nel caso della *delega unica*;
- da una Amministrazione pubblica o dal titolare di un conto di tesoreria ove aderenti a una delle procedure informatiche già realizzate.

La disposizione di versamento dà luogo alla sola scrittura contabile sui conti di destinazione; non è prevista l'emissione di documenti di entrata (50).

Dal maggio 2004 è entrata in vigore la dematerializzazione dell'inserito a rigoroso rendiconto mod. 80 T per la contabilizzazione delle somme che affluiscono in contabilità speciale e nei conti correnti della tesoreria centrale: viene così attuato il presupposto che consente a tutte le tesorerie di movimentare le contabilità speciali indipendentemente dalla localizzazione delle stesse.

Per l'accredito nelle contabilità speciali di somme affluite nei conti correnti postali, le tesorerie non rilasciano alcun documento di entrata (51); le informazioni sono acquisite negli archivi informatici. In particolare, quando gli incassi affluiscono con procedure automatiche o in commutazione di titoli di spesa, le tesorerie emettono, su fogli A4, la "ricevuta di versamento".

I dati dei versamenti sono memorizzati negli archivi informatici della procedura *sportello* e sono consultabili con la funzione di *inquiry* fino al 30 aprile dell'anno successivo a quello di emissione, termine ultimo per la conservazione dei dati ai fini delle variazioni al debito trasportato.

(49) In questo caso non si determina variazione nel saldo del conto "disponibilità" poiché questo registra un addebitamento per i titoli di spesa pagati e un accredito di pari importo per i documenti di entrata rilasciati all'agente contabile versante o alle Poste.

(50) Nel caso il versamento sia disposto da un'amministrazione pubblica o dal titolare di un conto a favore di un conto di tesoreria è previsto, ove espressamente richiesto, il rilascio di una ricevuta.

(51) Il DM 334/95 prevede che le ricevute di versamento in c/c/p hanno potere liberatorio.

I dati medesimi sono rilevabili dai tabulati giornalieri e mensili disponibili nella intranet aziendale e, dopo il predetto termine, consultabili sui CD-rom mensili.

Le informazioni sull'estratto conto mod. 56 T sono integrate con le generalità del versante e la causale del versamento. Nei casi di smarrimento o distruzione della ricevuta, su richiesta del versante viene rilasciata, in luogo del "certificato sostitutivo" mod. 128 T di cui all'art. 294 delle IGST, un'attestazione di versamento. Un'apposita funzione consente, nel periodo di conservazione dei dati, di stampare direttamente l'attestazione.

5. L'accredito diretto sui conti di altre tesorerie

Per il trasferimento di somme da versare su conti di tesoreria detenuti presso altre sezioni, dal 2004 non è più necessario fare ricorso allo strumento del trasferimento elettronico di fondi. Una nuova procedura consente a ciascuna tesoreria di eseguire direttamente operazioni di versamento sui conti correnti della tesoreria centrale nonché sulle contabilità speciali e sui conti di tesoreria unica delle consorelle.

Il nuovo sistema operativo, che consente di rilevare i dati sulla provenienza e sulla destinazione dei fondi anche per i movimenti fra conti di tesorerie diverse, garantisce l'integrazione dei flussi del bilancio dello Stato con le movimentazioni dei conti di tesoreria e contribuisce ad agevolare il raccordo tra il conto di cassa del settore statale e quello della pubblica Amministrazione.

L'avvio del sistema è stato possibile grazie alla dematerializzazione dell'inserito di quietanza mod. 80 T, introdotta dal decreto 11 dicembre 2001 del Ragioniere generale dello Stato. In luogo degli inserti a rigoroso rendiconto, assegnati a ciascuna tesoreria detentrici dei conti, vengono utilizzati normali fogli formato A4 per la stampa, nei casi previsti, di una ricevuta di versamento.

Da un punto di vista operativo, la gestione del servizio di tesoreria risulta sensibilmente semplificata, tenuto anche conto che le tesorerie si possono avvalere di nuove funzionalità che consentono di movimentare i conti della tesoreria detentrici anche quando quest'ultima ha chiuso la propria giornata operativa.

Inoltre, l'introduzione dell'unico sistema procedurale, salvo casi residuali, ha consentito di chiudere le contabilità speciali di girofondi: su tali contabilità, accese presso le singole tesorerie, affluivano somme che a fine mese venivano trasferite sui corrispondenti conti accesi presso la tesoreria centrale e la succursale di Roma.

I titoli di spesa da estinguere mediante versamento su conti di altre tesorerie vengono estinti direttamente dalla tesoreria d'iniziativa.

TIPOLOGIA DELLE QUIETANZE

Versamenti in contante:

- *Mod. 121 T* quietanza per i versamenti al bilancio dello Stato contenente l'indicazione del capo e del capitolo cui i versamenti devono affluire;
- *Mod. 121 T (TF)* quietanza per ordine di trasferimento fondi rilasciata al versante che esegue l'operazione destinata ad altra tesoreria (52). Contestualmente al rilascio del mod. 121 T (TF), viene generato un ordine di pagamento informatico che è stampato presso la tesoreria destinataria (con il relativo avviso al beneficiario);
- *Mod. 123 T* quietanza per depositi provvisori in contanti.

Versamenti in titoli:

- *Mod. 243 DP* ricevuta rilasciata per titoli “concernenti” il debito pubblico: attualmente viene emessa per i titoli sospetti di falsità ricevuti dalle tesorerie.

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

**SCHEMA DELLA PROCEDURA
PER LA GESTIONE DEGLI INSERTI**

- | | |
|--|---|
| <i>La 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> | – invia a ciascuna tesoreria una lista di fabbisogno e al Servizio Rapporti con il Tesoro il tabulato “richiesta degli inserti”; |
| <i>Il Servizio Rapporti con il Tesoro</i> | – inoltra le richieste delle tesorerie all’IGEPA; |
| <i>Il Dipartimento del Tesoro</i> | – esegue il rifornimento degli inserti alle tesorerie per il tramite del Provveditorato generale dello Stato – Magazzino stampati a rigoroso rendiconto; |
| <i>Il Capo della tesoreria</i> | – è responsabile per la custodia degli inserti in armadi di sicurezza; |
| <i>Il Titolare dell’unità di riscontro ovvero dell’unità I.Pa.C.</i> | – riceve periodicamente dal Capo della tesoreria gli inserti in bianco nel quantitativo necessario per le occorrenze operative proprie o dell’unità di cassa e li custodisce (53) in carrelli, dai quali gli inserti stessi vengono estratti per la compilazione. |

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

I PAGAMENTI

1. Il procedimento di erogazione e i titoli di spesa in generale

L'attività di erogazione della spesa si configura come un procedimento amministrativo caratterizzato da una concatenazione di atti finalizzati all'adempimento dell'obbligazione pecuniaria della pubblica Amministrazione. Il procedimento si articola nelle fasi dell'impegno, della liquidazione, dell'ordinazione e del pagamento. All'Amministrazione compete lo svolgimento delle prime tre fasi che si concludono con l'emissione del titolo di spesa con il quale viene espressa la volontà di adempiere l'obbligazione, ordinando al tesoriere di provvedere al pagamento.

Le tre fasi del procedimento

La fase dell'impegno coincide con l'evento dal quale sorge il debito dell'Amministrazione verso terzi. L'impegno può derivare da rapporti di natura continuativa in cui la controprestazione in danaro da parte dell'Amministrazione ha carattere periodico, come per gli stipendi dovuti a dipendenti pubblici: in tali casi l'atto di impegno è implicito nell'iscrizione del dipendente nei "ruoli" dell'Amministrazione e la stessa dovrà solo mensilmente liquidare la somma dovuta, cioè calcolarne l'entità in termini esatti (in relazione a indennità, assenze o altre cause sospensive del rapporto di lavoro). In altre ipotesi, in corrispondenza del perfezionarsi del fatto che ha generato il rapporto obbligatorio (atto unilaterale, contratto, accertamento del danno procurato a terzi) l'Amministrazione provvede con uno specifico atto a "impegnare", cioè a vincolare al soddisfacimento del creditore, parte dei fondi di cui dispone.

Nella fase della liquidazione si determina il preciso ammontare del debito e viene individuato con esattezza il creditore, tenendo conto anche dei possibili mutamenti del rapporto obbligatorio quali cessioni del credito, successioni.

L'ordinazione conclude la parte del procedimento di competenza dell'Amministrazione con l'emissione del titolo di spesa, da intendersi come ordine amministrativo di provvedere al pagamento. Parte della giurisprudenza ritiene che solo da tale momento possa configurarsi una mora del debitore pubblico. Peraltro, la normativa che ha procedimentalizzato l'attività amministrativa in generale (L.241/90 e successive modifiche) impone che anche i procedimenti di spesa si concludano nei termini prestabiliti dai regolamenti di ciascuna Amministrazione: in caso contrario, ancorché il titolo di spesa non sia stato emesso, si configurerebbe egualmente una mora dell'Amministrazione.

La valenza innovativa del mandato informatico si coglie nell'unificazione delle diverse fasi delle procedure di spesa in un contesto unitario, presso un solo dirigente responsabile. Il mandato informatico è una fattispecie a formazione progressiva: gli atti dai quali deriva un impegno a carico del bilancio dello stato danno luogo all'inserimento nel Sistema informativo integrato della Ragioneria generale dello Stato - Corte dei conti (SIRGS) di una clausola di ordinazione della spesa contenente gli elementi necessari per provvedere al pagamento. L'ordine di pagare inserito nel SIRGS dal dirigente responsabile completa i dati del dispositivo di ordinazione della spesa e li convalida definitivamente perfezionando il mandato (vedi oltre).

L'ordine di pagamento può essere emesso con modalità diverse: il mandato utilizzato per i pagamenti delle Amministrazioni centrali dello Stato, l'ordinativo tratto su ruoli di spesa fissa per l'erogazione di compensi a carattere continuativo o periodico a carico del bilancio statale, l'ordinativo su ordine di accreditamento e l'ordinativo tratto su contabilità speciale per l'erogazione della spesa a livello periferico.

La classificazione, tuttavia, non può considerarsi completa senza il riferimento alla distinzione tra titoli cartacei e informatici, originata dalle innovazioni normative e procedurali che negli ultimi anni hanno semplificato il procedimento di erogazione della spesa. La categoria dei titoli informatici non è omogenea sotto il profilo della formazione dell'ordine di pagare: in taluni casi l'informatizzazione si limita all'attività conclusiva di emissione del titolo e alla sua trasmissione al tesoriere, in altri si estende a tutto il procedimento di erogazione, ivi comprese le fasi a monte dell'emissione del titolo (vedi oltre).

Al tesoriere dello Stato compete la fase del pagamento. La sua attività si colloca a valle del procedimento di spesa: sulla base del titolo, sia esso cartaceo o informatico, il tesoriere esegue l'ordine amministrativo in esso contenuto attribuendo le somme al creditore. Il pagamento può essere effettuato dalle tesorerie e da altri uffici pagatori (uffici postali, in particolare). Solo le tesorerie, tuttavia, possono estinguere i titoli e rendicontarli alla Corte dei conti (54); gli altri uffici pagano i titoli e chiedono il rimborso delle somme alle tesorerie che addebitano il *conto disponibilità* e provvedono alla rendicontazione.

Il processo di erogazione della spesa è sottoposto, nella sua interezza, al controllo della Corte dei conti, che verifica la regolarità con cui l'Amministrazione ha gestito il bilancio. Il sistema dei controlli ha cambiato natura con la L. 20/94 e il DPR 367/94 che hanno limitato il controllo preventivo di tipo giuridico-formale sulla legittimità degli atti a favore di un controllo successivo sulla gestione del bilancio e del patrimonio, finalizzato a verificare la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi indicati dalla legge.

(54) Tra le operazioni di pagamento le tesorerie eseguono quelle dei titoli, degli ordini di trasferimento fondi e dell'erogazione di somme relative alla gestione del sistema di tesoreria unica. Le operazioni di esito sono contabilizzate addebitando il conto disponibilità.

2. I titoli di spesa tradizionali

2.1 La struttura

Nei titoli di spesa cartacei sono distintamente individuabili tre parti:

- a) *la parte identificativa*, costituita dall'indicazione dell'ente emittente, dall'esercizio cui fa carico la spesa, dalla imputazione (cioè la classificazione in base al Ministero e al capitolo per i titoli 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", cioè non più valido come disposizione di pagamento. La perenzione del titolo, peraltro, non ha influenza sulla prescrizione del debito dello Stato, che matura nei termini previsti dal codice civile.

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 (55).

- b) *la parte dispositiva*, in sostanza, l'ordine di pagamento. L'importo deve essere scritto in cifre e in lettere; il luogo del pagamento può essere il capoluogo di provincia in cui è ubicata la tesoreria ovvero un ufficio postale situato fuori dal capoluogo. Fondamentale rilievo assume l'individuazione del beneficiario. In sintesi si richiede che venga indicato:

- 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: per contanti ovvero con una delle modalità cosiddette agevolative introdotte dal DPR 21/84 (emissione di vaglia cambiario non trasferibile della Banca d'Italia, accreditamento a una banca, accreditamento in conto corrente bancario o postale, emissione di vaglia postale).

- c) *la parte autentificativa*, costituita dalla firma dei funzionari che impegnano gli uffici emittenti, corredata della data di emissione e, in alcuni casi, del timbro ufficiale.

(55) 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, perviene alla tesoreria per il rimborso dopo il secondo esercizio.

2.2 *Gli adempimenti delle tesorerie*

Il ricevimento

La *ratio* degli adempimenti delle tesorerie in materia di trattamento dei titoli di spesa cartacei si basa sulla necessità di garantire la legittima provenienza del titolo, l'integrità della disposizione di pagamento e la compilazione secondo criteri di regolarità formale. Per i titoli informatici i "controlli di sistema" sulla sicurezza delle reti, il rispetto dei criteri di trattamento e di conservazione dei dati, l'adozione dello standard della firma digitale "certificano" la disposizione di pagamento e ne garantiscono l'affidabilità, superando l'esigenza dei controlli formali minuziosamente descritti dalle IGST per le disposizioni cartacee.

L'inoltro dei titoli deve essere effettuato con modalità ritenute sicure. L'indicazione delle IGST è rigorosa: l'Amministrazione può utilizzare il servizio postale o, in talune circostanze, il "camminatore". I titoli sono accompagnati da elenchi in doppia copia, una delle quali viene restituita firmata per ricevuta e l'altra è trattenuta agli atti della tesoreria (56).

La medesima esigenza di cautela nella fase di ricevimento dei titoli si riflette nella normativa interna della Banca. I titoli di spesa da pagare sono ricevuti dall'unità di segreteria che, prima di consegnarli all'ufficio che provvederà al pagamento, li annota su un registro.

La prenotazione

I processi di lavoro delle tesorerie sono, in gran parte, informatizzati. Il trattamento di disposizioni cartacee con procedure informatiche richiede, peraltro, la trasmissione agli archivi informatici dei dati da utilizzare per l'ammissione al pagamento, lo smistamento dei titoli, l'esito, la contabilizzazione mensile e di fine esercizio. La prenotazione è, quindi, fase cruciale dei processi lavorativi della tesoreria tradizionale, fase che viene "superata" nella tesoreria telematica nella quale i flussi informativi e contabili viaggiano su circuiti di reti e vengono direttamente acquisiti e conservati negli archivi delle Amministrazioni interessate dall'attività di spesa.

Tutti i titoli cartacei, compresi quelli che dovranno essere restituiti agli uffici emittenti, vanno prenotati. Viene rilevata anche l'eventuale data di esigibilità del titolo al fine di evitarne il pagamento prima della scadenza.

(56) Il camminatore è tenuto ad utilizzare la "bolgetta" (borsa con serratura a doppia chiave, una in possesso dell'ufficio emittente e l'altra della filiale della Banca. I nominativi che possono consegnare la bolgetta sono comunicati preventivamente).

La prenotazione può essere analitica o sintetica:

- a) la prenotazione analitica consiste nella segnalazione da parte delle tesorerie dei dati specifici di ciascun tipo di titolo di spesa. Il sistema informativo attribuisce al titolo un numero identificativo univoco che viene stampato sullo stesso.
- b) la prenotazione sintetica riguarda i titoli (57) i cui dati informatici sono trasmessi dalle Amministrazioni emittenti al centro elettronico della Banca. Essi vengono acquisiti tra i titoli prenotati con una segnalazione sintetica da parte delle tesorerie. Tali titoli recano già un numero identificativo e pertanto i riscontri sulla prenotazione sono meno penetranti rispetto a quelli previsti nel caso precedente.

Nelle attività lavorative complesse è essenziale il momento del controllo: solo dopo la fase di controllo dei dati riportati sulle liste prodotte dal sistema informativo con quelli desunti direttamente dai titoli, la prenotazione può considerarsi perfezionata.

L'accertamento della regolarità del titolo di spesa da pagare

L'accertamento della regolarità del titolo da parte della tesoreria pagatrice costituisce il presupposto per il completamento dell'*iter* di ammissione al pagamento dello stesso. L'accertamento riguarda tutte le parti di cui si compone il titolo: la parte identificativa, la parte dispositiva e la parte autentificativa (vedi sopra).

I controlli eseguiti dalle tesorerie hanno carattere formale: l'esame verte sulla corrispondenza tra la fattispecie riportata nel titolo e quella astrattamente descritta nella legge di contabilità generale dello Stato e nelle IGST, che prevedono specifiche modalità di formulazione della disposizione di pagamento per ciascuna tipologia di beneficiario (società per azioni, cooperative, persone fisiche, minori emancipati, fallimenti, enti militari, enti pubblici, ecc). Il merito della corretta individuazione del creditore in base alla legge o alle clausole contrattuali ricade nella responsabilità dell'Amministrazione pagatrice.

Per i titoli decentrati indispensabile è l'accertamento dell'autenticità della sottoscrizione che deve essere verificata sulla base degli *specimen* di firma del Capo dell'ufficio emittente e, se previsto, dell'addetto al riscontro contabile. Norme specifiche regolano i casi di assenza o impedimento dei titolari degli uffici.

(57) Ad esempio è prevista la prenotazione sintetica per gli ordinativi della contabilità speciale "scolastica".

Ulteriori verifiche riguardano l'esistenza di atti impeditivi al pagamento (vedi oltre); per i titoli emessi a favore degli enti soggetti a tutela e vigilanza governativa (58) è necessario esaminare anche se il titolo stesso debba essere sottoposto alla compensazione amministrativa per i crediti vantati dallo Stato. In tal caso esso può avere corso soltanto dopo che la Direzione provinciale dei servizi vari avrà stabilito l'importo che deve essere recuperato e quello che può essere riconosciuto all'ente.

Lo smistamento dei titoli e il pagamento

Dopo tali accertamenti la tesoreria smista i titoli in relazione alle modalità di pagamento:

- a) trasmette alla filiale della società Poste i titoli pagabili presso gli uffici postali della provincia;
- b) invia alle altre tesorerie i titoli emessi da autorità locali, ma pagabili negli altri capoluoghi e negli uffici postali delle altre province; tali titoli, una volta pagati, sono restituiti per il rimborso alla tesoreria mittente;
- c) trattiene 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 conto corrente postale; i titoli da pagare allo sportello vengono consegnati al comparto di cassa.

Per quanto riguarda il pagamento in contanti si rileva la particolare delicatezza dell'identificazione del beneficiario per le responsabilità patrimoniali a carico della Banca e del cassiere che potrebbero conseguire. Il RCGS e le IGST ne disciplinano le modalità, prevedendo che il beneficiario debba essere "conosciuto personalmente dal cassiere pagatore". Ove manchi tale conoscenza diretta:

- per importi fino a euro 5.164,57 il cassiere identifica il creditore sulla base di un valido documento di riconoscimento (carta d'identità, passaporto, ecc.), i cui estremi vanno annotati sul titolo (59). Per il pagamento di titoli riguardanti pensioni e altri assegni fissi, la tessera rilasciata dall'Amministrazione di appartenenza è valida senza limiti d'importo. Il

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

(59) 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.

cassiere, salvi i casi di pagamenti ricorrenti, quali appunto quelli relativi a stipendi e pensioni, deve inoltre trarre copia del documento di riconoscimento del beneficiario;

- qualora l'importo del titolo ecceda il limite suddetto l'identificazione avviene con l'intervento di un notaio il quale autentica la firma di quietanza del creditore.

Il pagamento con modalità agevolative

Il DPR 10 febbraio 1984, n. 21 ha introdotto modalità di assolvimento dell'obbligazione pubblica diverse dal pagamento in contanti (accredito in conto corrente bancario o postale, emissione di vaglia cambiario della Banca d'Italia, vaglia postale). Tali modalità sono concepite come forme di pagamento facilitative per il creditore che può farne richiesta all'Amministrazione emittente, ovvero alla tesoreria competente per i titoli giacenti presso la stessa. La regola generale resta quella del pagamento in contanti al domicilio del debitore, cioè presso la tesoreria.

Il DPR 367/94 ha, in certo senso, modificato il *locus solutionis* delle obbligazioni pubbliche uniformandolo alla previsione civilistica dell'adempimento al domicilio del creditore. I mandati informatici e gli altri titoli di spesa di importo superiore a euro 4.131,66 vanno emessi, infatti, con clausola di estinzione mediante accredito in conto corrente bancario o postale ovvero mediante gli altri strumenti disponibili nei circuiti bancari o postali. L'accredito è, inoltre, previsto quale modalità ordinaria per l'erogazione di stipendi e pensioni.

L'utilizzo dei circuiti bancari e postali è strettamente interrelato allo sviluppo della tesoreria telematica: le disposizioni di pagamento informatiche sono facilmente veicolabili sulla Rete nazionale interbancaria mediante lo strumento del bonifico. L'accredito come forma ordinaria di pagamento nasce, infatti, con il mandato informatico e diviene uno degli obiettivi cardine del SIPA (vedi oltre). Ne consegue un ampliamento della rete dei pagamenti pubblici, maggiore rapidità e sicurezza nelle procedure di spesa, con eliminazione dei rischi connessi all'identificazione del beneficiario. Nell'organizzazione del servizio di tesoreria gli accreditamenti generati da titoli informatici sono effettuati dalla filiale di Roma tuscolano.

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 (60).

Ogni beneficiario rilascia quietanza per l'importo a lui spettante. Le singole quote pagate sono evidenziate dal "sistema informativo" su un modulo (4 T) relativo a ciascun titolo. La somma delle singole quote pagate dei titoli collettivi costituisce il totale dei pagamenti per "collettivi propriamente detti" del giorno, che è scritturato al conto sospeso "collettivi", sottoconto "collettivi propriamente detti", fino all'esito definitivo del titolo.

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

3. I pagamenti telematici

3.1 *Il mandato informatico e la sua “estensione” alle altre procedure di spesa*

Il mandato informatico, divenuto operativo nel 1999, costituisce il primo esempio di disposizione di pagamento telematica. L'informatizzazione delle procedure di spesa può essere considerata un obiettivo intermedio nel processo di semplificazione e di accelerazione dell'attività della PA: è infatti evidente che l'efficienza delle procedure di spesa è un indicatore significativo del grado di funzionalità dell'apparato pubblico.

La strategia di convogliare nelle procedure telematiche tutte le tipologie di spesa esistenti consente di sfruttare la maggiore efficacia ottenibile nei controlli e la maggiore sicurezza nei pagamenti. Viene utilizzata l'efficienza del sistema dei pagamenti attraverso la canalizzazione dei flussi di spesa pubblici nei circuiti bancari e postali, si ottengono rilevanti vantaggi per i creditori in termini di velocità e affidabilità nella riscossione e si potenzia la capacità della tesoreria statale nella gestione di dati e di informazioni rilevanti per la finanza pubblica e la politica economica. Anche la rendicontazione trae beneficio dai flussi informatici del mandato: dal 2000 è operativa la rendicontazione telematica (vedi oltre).

Le procedure del mandato informatico hanno così “dematerializzato” gli ordinativi diretti emessi dai Ministeri e dalle Amministrazioni statali che si avvalgono del SIRGS.

La formazione del titolo – come detto – ha inizio all'atto dell'impegno con l'inserimento nel SIRGS di una clausola di ordinazione della spesa completa dei dati necessari per provvedere al pagamento. Il mandato si perfeziona con la convalida di questi elementi da parte dell'Ufficio centrale di bilancio, sulla base della disposizione di pagamento emessa dal dirigente cui fa capo il programma di spesa. Da quel momento le informazioni necessarie per il pagamento e per la rendicontazione viaggiano per via telematica tra le Amministrazioni interessate (Ministero dell'Economia, Banca d'Italia e Corte dei conti).

Solo ove sia necessario raccogliere la quietanza dei creditori, presso le tesorerie o presso gli uffici postali, viene stampato un documento cartaceo contenente i dati del pagamento e una copia da utilizzare quale “avviso”. Gli accreditamenti in conto corrente bancario e postale sono effettuati in modo accentrato presso la tesoreria di Roma tuscolano.

La struttura del mandato informatico evidenzia, come è stato rilevato (61), la riconducibilità sotto il profilo giuridico dell'attività di erogazione

(61) S. LO FASO e G. VITTIMBERGA, *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.

della spesa al procedimento amministrativo, quale serie di atti concatenati finalizzati all'adempimento dell'obbligazione pubblica, ma nel contempo ha il pregio di unificare le diverse fasi di tale attività, individuando un unico dirigente responsabile.

Il mandato informatico rappresenta l'inizio del più vasto processo di automazione dei pagamenti pubblici. I risultati ottenuti in termini di semplificazione e di riduzione dei tempi nell'erogazione della spesa hanno stimolato l'applicazione della telematica anche alle fasi interne alle singole Amministrazioni, cioè alle fasi del procedimento di emissione che si collocano a monte degli Uffici centrali di bilancio: tali segmenti sono ora, di norma, gestiti informaticamente attraverso il sistema SICOGE, che consente alle Amministrazioni di colloquiare in condizioni di sicurezza con la Ragioneria generale dello Stato.

Poiché l'estensione del mandato informatico si basa sull'utilizzo di un "circuito di reti telematiche" sul quale sono veicolate le applicazioni riguardanti le operazioni di entrata e di spesa per conto dello Stato, si è reso necessario costituire un forum e definire un complesso di regole tra la Banca d'Italia, la Ragioneria generale dello Stato, l'Autorità per l'informatica nella pubblica Amministrazione – AIPA (ora CNIPA) e la Corte dei conti; è stato, tra gli altri, sottoscritto il Protocollo d'intesa per lo sviluppo del Sistema Informatizzato dei Pagamenti della Pubblica Amministrazione (SIPA) che trova il proprio fondamento giuridico nel DPR n. 367/1994, che affidava all'AIPA il compito di definire protocolli d'intesa fra Amministrazioni dello Stato e altri organismi interessati, al fine di individuare modalità e procedure di utilizzo della telematica nei procedimenti amministrativi e contabili.

Il SIPA è aperto all'adesione delle Amministrazioni individuate dall'art. 1 del D.lgs. 39/93 (Amministrazioni dello Stato, anche a ordinamento autonomo, ed enti pubblici non economici nazionali), che rientrano nell'ambito della tesoreria statale, e, in prospettiva, degli altri enti pubblici che si avvalgono della Banca d'Italia per il servizio di incassi e pagamenti.

Nell'ambito del SIPA sono state realizzate le procedure, con la necessaria sottoscrizione di regole, per gli altri titoli di spesa telematici.

3.2 *Le spese fisse telematiche*

Il pagamento degli stipendi, delle pensioni e delle altre competenze fisse e continuative a carico del bilancio statale viene disposto, dal gennaio 2003, mediante ordinativi di spesa fissa telematica. Le nuove modalità di erogazione sono state introdotte dal DPR 24 aprile 2002, n. 123 e dal D.M. 31 ottobre 2002 e riguardano circa 20 milioni di compensi annui.

Il nuovo sistema prevede che i pagamenti vengano disposti con ordini collettivi emessi in forma dematerializzata, trasmessi alla Banca in via telematica mediante l'interconnessione RUPA – RNI. Gli ordini collettivi sono estinti in via automatica e a livello accentrato presso la tesoreria di Roma tuscolano, sotto la data di esigibilità stabilita, indipendentemente dalla modalità di riconoscimento delle singole quote. I pagamenti da accreditare sui conti correnti bancari e postali dei beneficiari sono eseguiti tramite bonifici al dettaglio; con lo strumento del bonifico “domiciliato” sono trasmessi i pagamenti da effettuare in contanti presso gli sportelli postali.

La procedura segna un passaggio importante nel processo di semplificazione e razionalizzazione dell'attività delle tesorerie:

- l'automatica estinzione dei titoli di spesa alla data di esigibilità fa venire meno la necessità di imputare i titoli non pagati entro la fine dell'anno ai nuovi capitoli del bilancio;
- le Poste ricevono i fondi all'atto dell'invio dei bonifici domiciliati, contestualmente all'estinzione dei titoli e alla imputazione al bilancio dello Stato; sono pertanto eliminate le attuali incombenze connesse con il rimborso dei titoli cartacei pagati dalle Poste;
- con la rendicontazione telematica è dismesso il trattamento manuale dei titoli da inviare alla Corte dei conti.
- la stampa delle disposizioni di pagamento all'atto della riscossione accentua il carattere polifunzionale degli sportelli con positivi riflessi sulla qualità del servizio reso all'utenza.

3.3 Gli ordini di prelevamento telematici dai conti correnti presso la tesoreria centrale

Presso la tesoreria centrale sono aperti conti correnti assimilabili alle contabilità speciali accese presso le altre tesorerie: gli ordinativi sono emessi dall'Ispettorato generale per la finanza delle pubbliche Amministrazioni (IGEPA) e non dagli enti intestatari. I conti correnti assolvono prevalentemente alla funzione di accentramento dei flussi finanziari pubblici per una successiva redistribuzione degli stessi a livello periferico. La gestione di tali conti è informatizzata sia in entrata che in uscita. Per quanto riguarda la fase del prelevamento, il DM 6 giugno 2003 e la Circolare del MEF del 29 settembre 2003 hanno previsto che gli ordinativi vengano emessi telematicamente e i relativi flussi informativi e contabili siano inviati tramite l'interconnessione RUPA-RNI con le garanzie di affidabilità di tale sistema e lo standard di sicurezza della firma digitale approvati nell'ambito del SIPA.

La procedura sarà estesa alle contabilità speciali non appena i singoli titolari avranno acquisito il necessario livello di informatizzazione.

Lo schema utilizzato è quello delle spese fisse telematiche. In particolare i titoli telematici sono inviati alla Banca d'Italia "via rete" e vengono esitati automaticamente alla data di esigibilità. I pagamenti da riconoscere sui conti correnti bancari e postali dei beneficiari sono effettuati mediante "bonifici al dettaglio". Per i pagamenti da eseguire presso gli sportelli di banche e Poste viene utilizzato il bonifico domiciliato, rivelatosi utile canale per ampliare la rete degli sportelli che effettuano pagamenti a favore dell'utenza finale.

Gli ordinativi telematici di prelevamento dai conti correnti della tesoreria centrale recano la codifica gestionale della spesa introdotta dalla L.289/2003, funzionale alla realizzazione del SIOPE (vedi oltre).

3.4 Gli ordini di accreditamento telematici

Anche gli ordini di accreditamento (62) vengono gestiti telematicamente nell'ambito del SIPA. La procedura prevede l'invio di flussi firmati digitalmente, distinti per gli ordini a) da utilizzare con ordinativi e buoni, b) da commutare in quietanza di contabilità speciale, c) riguardanti la sistemazione di titoli in attesa di nuova imputazione.

Le richieste di annullamento e i decreti di riduzione/variazione degli ordini di accreditamento sono inoltrati sempre per via informatica. L'architettura del sistema consente, quindi, di rendere completamente automatica la fase di acquisizione e di prenotazione degli ordini di accreditamento, nonché l'annullamento, la riduzione e il blocco della relativa disponibilità.

Per le tesorerie sono così venuti meno gli adempimenti operativi relativi alla ricezione dei titoli, prenotazione, gestione delle eventuali discordanze tra i dati della prenotazione e quelli acquisiti dai nastri informatici trasmessi dalla RGS, nonché gli adempimenti relativi alla rendicontazione.

Per gli ordinativi e i buoni emessi dai funzionari a valere sugli ordini di accreditamento telematici sono ormai in via di definizione le normative e gli assetti procedurali necessari alla smaterializzazione.

(62) Gli ordini di accreditamento, previsti dagli artt. 54 e 57 e segg. della LCGS e dagli artt. 325 e segg. del relativo Regolamento, sono aperture di credito a favore di uffici e soggetti, cosiddetti "ordinatori secondari", che gestiscono la propria attività di spesa a livello decentrato, presso le tesorerie. Nei limiti di disponibilità di tali aperture di credito, i soggetti traenti (funzionari delegati) possono emettere ordinativi di pagamento a favore dei creditori e/o buoni per il prelevamento in contanti o per il versamento di ritenute. Con ordini di accreditamento vengono altresì trasferiti dal bilancio fondi da versare su contabilità speciali ovvero da utilizzare per il ripianamento di partite scritturate in conto sospeso collettivi da parte delle tesorerie.

CLASSIFICAZIONE DEI TITOLI DI SPESA

In relazione alla Amministrazione emittente

Emessi da Amministrazioni centrali: mandati e ordini di accreditamento.

Emessi da Amministrazioni periferiche: ordinativi e buoni su ordini di accreditamento, ordinativi di contabilità speciale, ordini di pagamento per spese fisse.

Per il numero dei creditori

Singoli: con un solo beneficiario o per somma *pro indiviso* a favore di più creditori.

Collettivi: con più beneficiari, ciascuno dei quali deve rilasciare quietanza per l'importo riscosso.

Pagabili ai "delegati": con più beneficiari ma riscuotibili da delegati appositamente designati dai beneficiari; i delegati devono essere indicati dagli uffici emittenti sui titoli.

In rapporto alla modalità di pagamento

Pagabili allo sportello delle tesorerie: sono costituiti dai titoli di spesa da estinguere col pagamento in contante al creditore allo sportello della tesoreria.

Pagabili presso altri Uffici pagatori: ad es. titoli riscuotibili presso gli uffici postali.

Riscuotibili con modalità agevolative: per essi viene emesso vaglia cambiario della B.I. o accreditati i conti correnti bancario o postale.

Estinguibili con emissione di un documento di entrata: per tali titoli, la tesoreria emette un documento di entrata poiché gli importi devono contabilmente affluire al bilancio dello Stato o ad altro "conto" di tesoreria.

In base alle scritture della tesoreria dopo il pagamento

Scritturati in esito definitivo: contabilizzati con riferimento alla effettiva imputazione.

Scritturati in conto sospeso: contabilizzati in via provvisoria, in attesa di conoscere i dati necessari alla definitiva imputazione.

4. Gli atti impeditivi ai pagamenti

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 BOT 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 CGS; IGSST ecc.). In qualche caso (debito pubblico) la materia è regolata da leggi speciali (Testo unico sul debito pubblico – DPR 14 febbraio 1963 n. 1343).

L'art. 69 della LCGS e l'art. 560 delle IGSST 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. CPC;
- 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 BOT e i fermi amministrativi.

a) il pignoramento presso terzi.

In questa fattispecie l'atto impeditivo si inserisce nel profilo strutturale dell'espropriazione forzata nella sua particolare forma dell'espropriazione mobiliare presso terzi.

Tale azione viene esercitata in base al principio generale per cui “il creditore, per conseguire quanto gli è dovuto, può far espropriare i beni del debitore secondo le regole del codice di procedura civile” (art. 2910 c.c.). Poiché nel caso di specie l'oggetto dell'azione è rappresentato da un credito del debitore verso un terzo, l'esecuzione non può prescindere dalla partecipazione di quest'ultimo soggetto, in capo al quale vengono posti taluni obblighi, primo tra i quali quello di non sottrarre i beni pignorati alla garanzia del credito.

Gli atti di pignoramento notificati alle tesorerie che coinvolgono la Banca d'Italia in qualità di "terzo" (ossia di un soggetto che non è "parte" del procedimento esecutivo) colpiscono disponibilità finanziarie del debitore esecutato esistenti presso le tesorerie medesime.

Dopo la notifica dell'atto di pignoramento – che contiene, tra l'altro, l'intimazione al terzo di non disporre delle somme senza ordine del giudice – la tesoreria diviene "custode" secondo l'art. 546 c.p.c.

Essa pertanto deve verificare l'esistenza di disponibilità finanziarie del debitore esecutato (che può essere un creditore dello Stato ovvero una Amministrazione pubblica) e procedere, ove possibile, all'apposizione dei vincoli sulle somme da accantonare per poi rendere la dichiarazione di quantità ai sensi dell'art. 547 c.p.c.

Con la dichiarazione di terzo – che va resa per iscritto e trasmessa a mezzo raccomandata al legale del creditore procedente – il magistrato può, con apposito provvedimento, assegnare l'importo oggetto del pignoramento più le spese. Dal momento in cui viene notificata l'ordinanza di assegnazione, la tesoreria perde la qualità di "terzo" per divenire debitore diretto nei confronti del creditore procedente, poiché l'ordine di pagare – seppure con disponibilità del soggetto esecutato – è rivolto ad essa.

Il fenomeno dei pignoramenti notificati alla Banca in qualità di terzo ha subito nel corso degli anni una notevole evoluzione.

In una prima fase le azioni esecutive erano dirette esclusivamente 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. La normativa di contabilità di Stato sopra citata (RCGS e IGST) disciplina, tra le possibili fattispecie, solo i pignoramenti di tesoreria su titoli di spesa.

Dalla metà degli anni settanta fecero la loro apparizione, prima in forma sporadica, poi via via in misura crescente, pignoramenti che vedevano le Amministrazioni dello Stato nella veste di debitore nei confronti della parte procedente. Ciò estese naturalmente l'oggetto dei pignoramenti, poiché cominciarono a essere aggredite le disponibilità giacenti nelle contabilità speciali nonché quelle rappresentate da ordini di accreditamento.

Si rese quindi necessario disciplinare tali nuove forme 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.

Il numero delle procedure esecutive di questo tipo crebbe considerevolmente a seguito dell'istituzione della tesoreria unica in base alla quale

numerosi enti e organismi non statali (Comuni, Province, ASL) trasferirono i propri fondi liquidi dal sistema bancario alle sezioni di tesoreria.

Sul piano operativo, l'impatto dei pignoramenti riguardanti enti di tesoreria unica – particolarmente gravoso per talune sezioni – fu successivamente ridimensionato a seguito dell'approvazione dell'art. 1 bis della legge n. 720/84 (approvato con legge 27 ottobre 1987 n. 440), che stabiliva l'obbligo di notificare tali atti presso i tesorieri degli enti e non presso le sezioni.

Negli anni recenti diversi provvedimenti di legge hanno escluso la pignorabilità di specifiche disponibilità della pubblica Amministrazione (quale quella del *conto disponibilità*) ovvero hanno sottoposto la pignorabilità stessa a particolari formalità (come è accaduto nel 1994 per i fondi giacenti nelle contabilità speciali degli Uffici territoriali del Governo).

In via generale, tali provvedimenti hanno indirettamente favorito, nello specifico settore, un alleggerimento operativo per le tesorerie.

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), da notificare alle altre Amministrazioni dello Stato e alle tesorerie, con lo scopo di impedire che siano effettuati pagamenti già disposti e consentire quindi di soddisfare il proprio credito.

Di norma, tali provvedimenti vengono emanati a cura del MEF e comunicati ai destinatari per il tramite della Direzione delle Entrate. In presenza di "fermo", la sezione sospende il pagamento del titolo e lo restituisce all'Amministrazione emittente.

c) gli speciali ordini di pagamento

Dopo gli interventi legislativi riguardanti i conti di tesoreria unica, sono state introdotte nuove norme con il duplice obiettivo di regolare la materia dell'esecuzione forzata nei confronti delle pubbliche Amministrazioni ed evitare l'aggravio degli oneri a carico dello Stato derivanti dal crescente numero dei pignoramenti.

In particolare, l'art. 14 del DL 669/96, convertito nella legge 30/97, prevede che:

- le Amministrazioni dello Stato devono completare entro centoventi giorni (inizialmente il termine era di sessanta giorni) (63) 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 all'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 di bilancio per eseguire provvedimenti giurisdizionali o lodi arbitrali, 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 disciplinate dal D.M. 1 ottobre 2002 (che ha sostituito il precedente decreto attuativo del 2 aprile 1997). Recentemente, la facoltà di avvalersi di tale procedura è stata accordata dal MEF anche alle Agenzie fiscali e, per esse, ai commissari *ad acta* nominati dal giudice per l'esecuzione delle sentenze di condanna contro l'Amministrazione finanziaria.

(63) Il termine è stato ampliato dall'art. 147 L. 23 dicembre 2000, n. 388 (legge finanziaria per il 2001).

5. I pagamenti ai creditori all'estero

Dal 2002 le modalità per l'effettuazione dei pagamenti delle Amministrazioni statali da e per l'estero sono state radicalmente modificate, semplificando le procedure adottate quando la tesoreria centrale non era affidata alla Banca d'Italia.

I procedimenti relativi ai pagamenti esteri risentivano, infatti, della separazione tra il sistema delle tesorerie provinciali dello Stato e la tesoreria centrale, che era uno strumento del Ministero del Tesoro e operava in collaborazione con l'Ufficio del contabile del portafoglio e con l'Ufficio italiano dei cambi. Quest'ultimo provvedeva materialmente all'esecuzione dei pagamenti con propri corrispondenti bancari, regolando i rapporti di credito/debito – compresi quelli derivanti da eventuali differenze di cambio – con l'Ufficio del contabile.

Il procedimento prevedeva in sintesi che l'Amministrazione obbligata verso creditori esteri dovesse emettere titoli di spesa da versare sulla contabilità speciale del Contabile presso la tesoreria centrale, e inviare le disposizioni per il pagamento all'Ufficio italiano dei cambi.

L'UIC, dopo avere eseguito le disposizioni, ne richiedeva il controvalore all'Ufficio del contabile che regolava le eventuali differenze di cambio.

Analogamente, ovviamente in senso inverso, si procedeva per gli incassi.

L'affidamento della tesoreria centrale alla Banca d'Italia, l'introduzione della moneta unica e l'avvio di procedure di regolamento dei pagamenti *cross-border* cui partecipano le Banche centrali nazionali (TARGET) hanno consentito di semplificare questo complesso meccanismo in un quadro normativo e procedurale che ha ridotto i tempi medi di esecuzione delle operazioni da due mesi a quattro/cinque giorni.

Il DPR 482/2001 e le successive norme attuative hanno rivisto la materia ripartendo le competenze tra Banca d'Italia e Ufficio italiano dei cambi. Il *discrimen* è la valuta dell'operazione e la sua localizzazione.

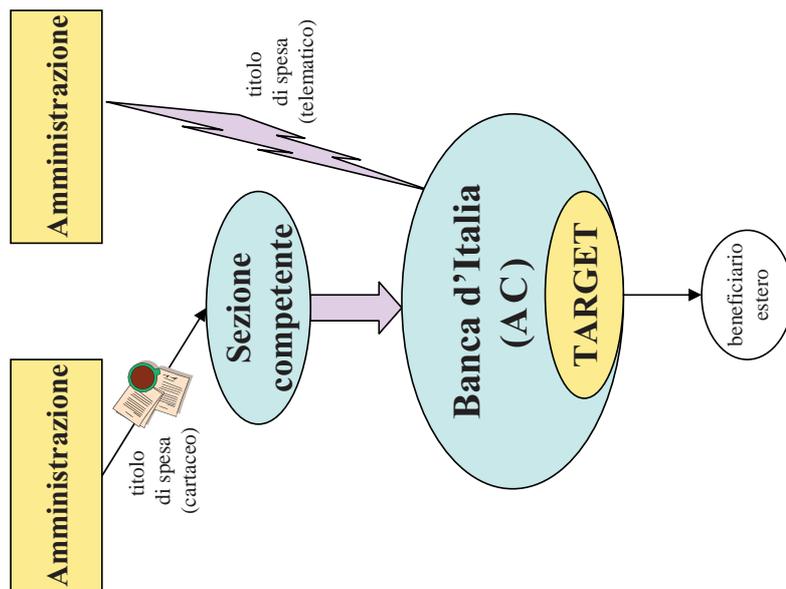
Sono gestiti dalla Banca i pagamenti e gli incassi delle Amministrazioni statali in euro relativi all'area della UEM. Restano affidati all'UIC – con modalità semplificate rispetto a quelle viste sopra – i pagamenti e gli incassi extra UEM e quelli in valute diverse dall'euro ancorché relativi all'area della UEM. Le nuove procedure si applicano anche ai trattamenti pensionistici destinati all'estero da parte dell'INPDAP, previa stipula da parte dell'ente di specifici accordi con la Banca d'Italia e con l'UIC per le operazioni di relativa competenza.

Per i pagamenti gestiti della Banca, le Amministrazioni statali emettono nell'ambito del servizio di tesoreria, titoli di spesa anche telematici, a favore del creditore estero da accreditare in conto corrente bancario o postale, ovvero nei casi in cui il beneficiario non disponga di un conto corrente, da commutare in assegno da recapitare al suo domicilio. Le operazioni vengono eseguite dalla Banca mediante il sistema TARGET (cfr. schema allegato, che permette il confronto tra nuova e vecchia procedura). È consentito l'utilizzo di sistemi diversi a condizioni pari o più favorevoli: questa previsione lascia aperta la possibilità di avvalersi di canali di regolamento alternativi a TARGET, qualora l'evoluzione dei sistemi di pagamento dovesse offrire tale possibilità.

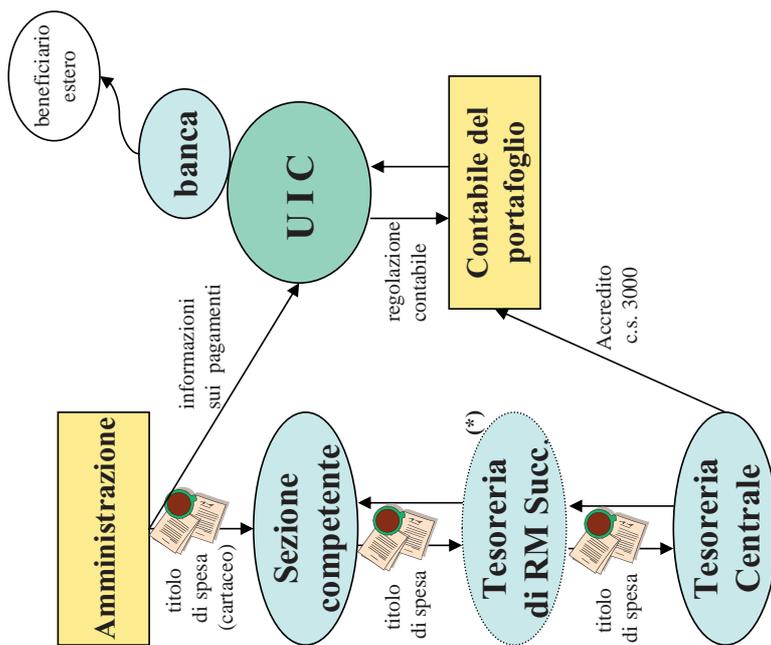
Con riferimento alle operazioni trattate dalla Banca si possono, in sintesi, delineare le seguenti categorie:

- a) pagamenti di diversa natura disposti da Amministrazioni centrali e periferiche dello Stato, tra i quali sono quantitativamente rilevanti quelli di competenza del Ministero degli Affari esteri;
- b) trattamenti pensionistici erogati dal MEF (pensioni di guerra, pensioni tabellari, assegni di decorazione localizzati prevalentemente in Francia). A questi si aggiungono i trattamenti erogati dall'INPDAP che la Banca, d'intesa con il MEF, sta già pagando dagli inizi del 2003, nella more della stipula della convenzione prevista dal DPR 482. Per la gestione di tali pagamenti la Banca si avvale di corrispondenti che garantiscono anche una ottimale gestione del *back-office*;
- c) rimborsi IVA a residenti nell'area della UEM disposti dall'Agenzia delle entrate. L'esecuzione di tali rimborsi è stata temporaneamente affidata all'UIC, quale ente strumentale della Banca in attesa che siano avviate le procedure che consentono un'automatica canalizzazione degli stessi nei sistemi di regolamento internazionali.

Schema pagamenti entro l'UEM dal 2002



Schema delle procedure per pagamenti all'estero ante DPR 482/2001



(*) Con l'acquisizione della T.C. il passaggio dei titoli presso la Tesoreria di Roma Succursale è stato eliminato

6. I pagamenti in conto sospeso

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. artt. 546 e segg. delle IGST) che, pur essendo state regolarmente pagate, non hanno tutti i requisiti per essere definitivamente annoverate tra gli “esiti” della tesoreria.

A tali pagamenti – anche se non rendicontabili tra quelli definitivi – sarà estesa la classificazione economica: pertanto le scritture verranno integrate con le codificazioni già previste per i pagamenti di bilancio (Amministrazione emittente, capitolo, specie titolo, codice gestionale, ecc).

Il conto *collettivi* è l’unico sospeso nel sistema contabile di tesoreria ed è distinto in due sottoconti: *collettivi cassa* e *collettivi riscontro* (le denominazioni derivano da quelle degli uffici Cassa e Riscontro che sono ora confluiti nell’unità Incassi, pagamenti e controllo).

Nel sottoconto *riscontro* si distinguono:

- i titoli in attesa di nuova imputazione;
- i pagamenti urgenti e i buoni di subanticipazione;
- i titoli pagati per conto di altre tesorerie;
- le partite varie.

Il sottoconto *titoli in attesa di nuova imputazione* riguarda sia i titoli di spesa che – pur essendo stati regolarmente pagati – necessitano, per essere inseriti nelle scritture definitive di pagamento di tesoreria, della imputazione al nuovo esercizio. Con l’avvio delle procedure informatiche che hanno dematerializzato gli ordini di accreditamento, i dati della nuova imputazione vengono resi disponibili in tempi molto ridotti.

Il sottoconto *pagamenti urgenti e buoni di subanticipazione* si riferisce sia alle somme pagate dalle tesorerie sulla base di una autorizzazione del MEF in attesa che i titoli di spesa, in corso di emissione, siano materialmente pervenuti alle stesse, sia ai titoli secondari (ordinativi di contabilità speciale) per i quali non sono arrivati in tesoreria i titoli primari che alimentano le contabilità speciali stesse. Il passaggio nelle scritture d’esito definitivo avviene quando le tesorerie dispongono dei titoli primari.

Il sottoconto *pagamenti per conto altre tesorerie* contabilizza i titoli di spesa pagati da una tesoreria diversa da quella che deve scriverli in esito

definitivo (64). Il sottoconto ha avuto un cospicuo ridimensionamento dopo l'avvio delle spese fisse telematiche e l'introduzione delle nuove procedure informatiche che "collegano" i flussi di bilancio e di tesoreria (65). Restano in sostanza solo i titoli pagabili alla cassa della tesoreria o di un ufficio postale di un'altra provincia.

Il sottoconto *partite varie* è articolato in una serie di categorie concernenti specifici pagamenti, che non possono essere imputati al "bilancio". Tra le più rilevanti da un punto di vista quantitativo vi sono i rimborsi, effettuati da Roma succursale, di prestiti esteri in scadenza per i quali non sono pervenuti in tempo utile i titoli di spesa, le anticipazioni per il Servizio sanitario nazionale, le anticipazioni CEE-FEOGA a favore dell'AGEA autorizzate dal MEF e le partite relative alle sovvenzioni postali.

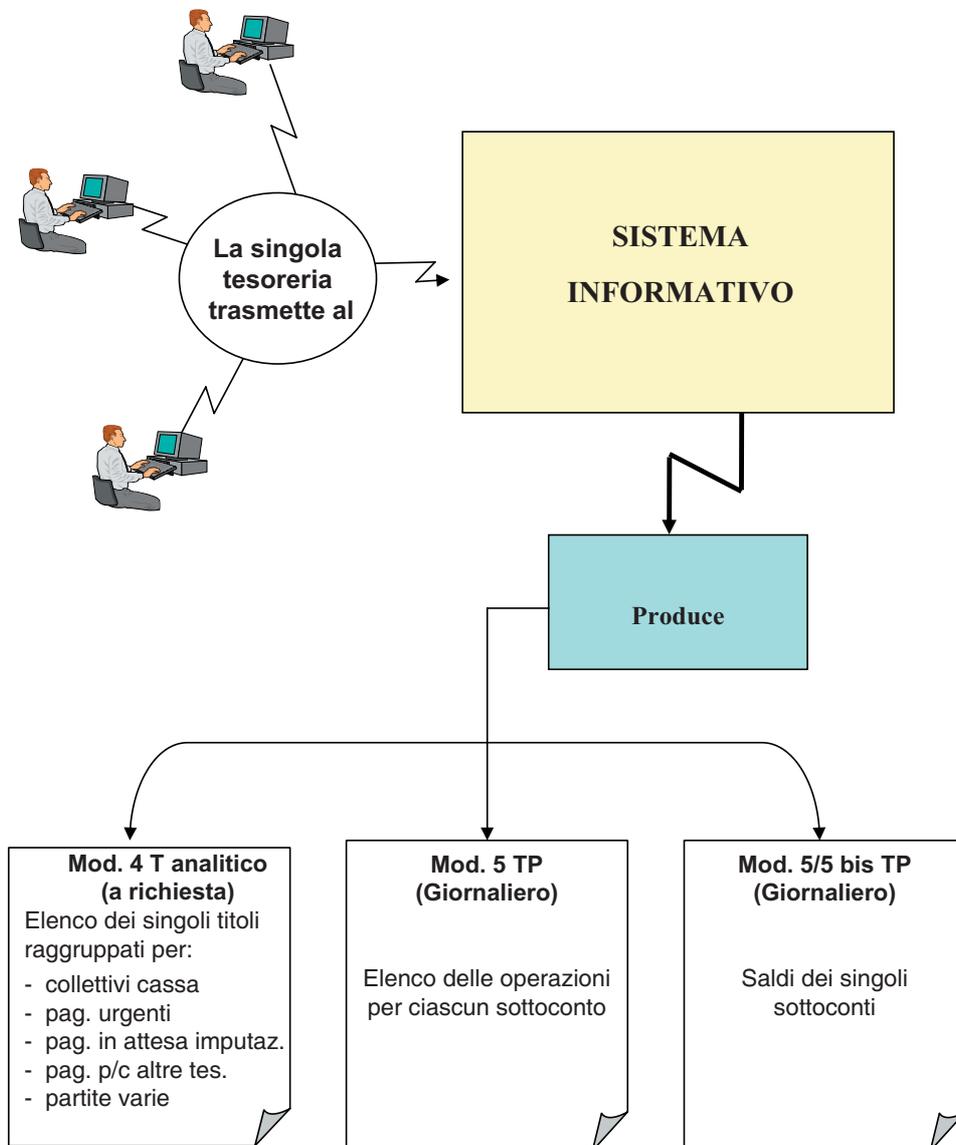
I titoli, dopo il pagamento, sono custoditi in raccoglitori ordinati per giornata di pagamento con una copia della lista prodotta dal "sistema informativo" che reca l'analisi delle operazioni. Considerata la particolare natura del conto il Capo della filiale, direttamente o per delega, deve accertarne trimestralmente la consistenza.

Mensilmente la Banca invia al MEF due *files* contenenti le informazioni analitiche.

(64) Un titolo di spesa inviato dalla tesoreria "assegnataria" a quella "pagatrice" è scritturato da quest'ultima, una volta pagato, nel sottoconto di cui si tratta e, alle scadenze previste restituito alla consorella "assegnataria".

(65) Al gennaio 2003 il conto ha subito un decremento dell'85 per cento (passando da 247 a 37 milioni di euro) con l'avvio di "spese fisse" mentre tra maggio e giugno 2004 si è ridotto dell'82 per cento (da 39 a 7 milioni) con la procedura "collegamento flussi".

Schema del sistema di contabilizzazione delle partite del conto collettivi



LE ALTRE OPERAZIONI

1. Le contabilità speciali

Le contabilità speciali sono conti aperti su autorizzazione della Ragioneria generale dello Stato, a uffici ed enti pubblici. Esse costituiscono gestioni fuori bilancio e si distinguono, secondo il loro utilizzo, in contabilità speciali di conto corrente e contabilità speciali di girofondi. Le due specie hanno le stesse modalità di contabilizzazione delle somme versate, ma operano con differenti procedure di prelevamento: le prime utilizzano titoli di spesa emessi dai titolari dei conti (di tipo cartaceo nel caso di contabilità tradizionali ovvero con l'invio di flussi informatici per le contabilità telematiche), le seconde operano periodicamente con procedure automatiche.

Prima che la telematica fosse applicata alle procedure di tesoreria, a fronte di ciascun versamento le tesorerie rilasciavano una quietanza d'entrata (mod. 80 T).

Dal maggio 2004 le quietanze della specie non vengono più emesse materialmente; negli archivi della Banca, tuttavia, le operazioni di versamento continuano a essere registrate e rendicontate con tutte le informazioni contenute nelle quietanze cartacee (numero progressivo di quietanza, data del versamento, dati identificativi del versante, causale, ecc.).

1.1 Le contabilità speciali di conto corrente

Le disposizioni amministrativo-contabili che regolano le contabilità speciali sono simili per tutti i conti della specie; alcune di esse sono regolate anche da norme specifiche previste dai relativi provvedimenti di autorizzazione e alle quali occorre far riferimento nell'attuazione delle procedure (66).

I versamenti possono essere effettuati sia con fondi che provengono dall'estinzione di titoli di spesa emessi a favore del titolare della contabilità sia con somme versate da terzi. Le tesorerie rilasciano al versante una ricevuta delle somme introitate.

I prelevamenti sono eseguiti, nei limiti delle disponibilità esistenti, mediante titoli di spesa emessi dai titolari dei conti a favore dei creditori. La prenotazione dei titoli vincola la disponibilità del conto per il relativo importo, mentre il pagamento incide sul "resto effettivo di cassa".

(66) Le contabilità speciali tradizionalmente più importanti sono quelle intestate al Prefetto, per la gestione dei fondi messi a disposizione dal Ministero dell'Interno e al Provveditore agli Studi (cosiddetta "scolastica") per il pagamento degli stipendi di alcune categorie di supplenti.

La rendicontazione è effettuata mensilmente dalle tesorerie, che inviano ai titolari dei conti un elenco di tutte le operazioni eseguite con l'evidenza dei saldi riferiti alla disponibilità e al resto effettivo di cassa; con il suddetto elenco sono trasmessi i titoli di spesa pagati.

1.2 Le contabilità speciali di girofondi

Con l'entrata in produzione della procedura *collegamento flussi di bilancio e di tesoreria*, che prevede tra l'altro la possibilità che le tesorerie possano accreditare direttamente le somme ricevute sui conti aperti presso consorelle, i conti della specie sono in via di eliminazione: solo alcuni conti intestati all'INPDAP restano ancora attivi.

I versamenti sono effettuati da privati o da enti, ai quali le tesorerie rilasciano "ricevuta" di versamento.

I prelevamenti sono eseguiti mensilmente "d'ufficio", con procedura automatica: le somme giacenti sulle contabilità sono accentrate presso la tesoreria di Roma – Via dei Mille che provvede a trasferirle alla tesoreria centrale per l'accreditamento delle contabilità speciali interessate.

La rendicontazione mensile è effettuata con l'invio, ai titolari delle contabilità, dei tabulati riepilogativi delle operazioni effettuate.

1.3 Le contabilità speciali telematiche

Dal novembre 2003 è operativa la nuova procedura *contabilità speciali telematiche*, che attualmente interessa soltanto i conti in essere presso la tesoreria centrale; essa verrà estesa alle altre contabilità speciali via via che i singoli titolari disporranno delle necessarie strutture per l'informatizzazione. La nuova procedura prevede, infatti, che il colloquio tra Banca d'Italia e titolari dei conti avvenga con il collegamento tra RUPA e RNI.

I versamenti possono essere eseguiti sia in via telematica (somme provenienti dal bilancio dello Stato, da altre contabilità speciali e da bonifici bancari/postali), sia con modalità "manuali" per il versamento di contante o di somme provenienti dal conto corrente postale.

Per quanto riguarda i prelevamenti, la nuova procedura consente di ricevere, dal titolare della contabilità medesima, un flusso contenente i singoli ordini di prelevamento, emessi esclusivamente in forma dematerializ-

zata (67), e tutte le informazioni necessarie alla esecuzione dei pagamenti nello stesso contenuti. Il sistema provvede a convogliare verso la procedura *bonifici* le disposizioni di pagamento riguardanti il sistema bancario e postale e verso le tesorerie quelle per i pagamenti in contanti allo sportello, la commutazione in vaglia cambiari, le altre disposizioni di pagamento (68).

La rendicontazione è inviata, via rete, con flussi giornalieri e mensili contenenti tutte le informazioni relative ai pagamenti, ai versamenti effettuati, ai bonifici stornati sia dalle banche sia dalle Poste e alle somme restituite dalle tesorerie. Ai titolari dei conti è prodotto un elaborato giornaliero, disponibile sulla intranet aziendale e il tabulato di rendicontazione cartaceo.

(67) La gestione di titoli "cartacei" è consentita, solo per i conti correnti della tesoreria centrale, nei casi di accantonamento di somme a fronte di atti di pignoramento o sequestro presso terzi nonché di pagamenti disposti dall'IGEPA con carattere d'urgenza.

(68) Tra le funzionalità della nuova procedura si evidenziano:
l'emissione, in via automatica, di quietanze a fronte di disposizioni di pagamento da estinguere con tale modalità e l'accredito, pure automatico, dei conti di tesoreria unica;
la predisposizione automatica degli importi da restituire per pagamenti in contanti non riscossi entro il termine della perenzione.

2. I depositi

Le tesorerie sono tenute a ricevere in deposito, per disposizione di legge o amministrativa, somme in contante nell'interesse della pubblica Amministrazione.

I depositi si distinguono in “provvisori”, riferiti a operazioni a carattere temporaneo destinate a risolversi in tempi prestabiliti, e in “definitivi” per i quali non sono fissati termini di custodia.

Il DM 31.7.98 ha eliminato la possibilità di costituire depositi in titoli con l'eccezione di quelli “definitivi” in buoni fruttiferi postali (BFP). Con DM del 19 dicembre 2000 il Tesoro ha poi stabilito che i “buoni” emessi successivamente all'entrata in vigore del decreto medesimo (28 dicembre 2000) non possono essere impiegati per la costituzione di depositi definitivi. A seguito di ciò, tenuto anche conto del numero non elevato di operazioni della specie, la Cassa depositi e prestiti – per conto della quale i depositi venivano allora ricevuti – ha deciso di non ricevere più BFP.

La Banca continua a custodire i depositi costituiti prima del 31 luglio 1998 fino alla loro restituzione.

2.1 I depositi provvisori

Le tesorerie ricevono i depositi provvisori sulla base di una comunicazione da parte dell'Amministrazione interessata. Le tipologie sono esclusivamente quelle previste dalla normativa statale (69).

A fronte del versamento la tesoreria rilascia al depositante una quietanza d'entrata.

La restituzione totale del deposito è disposta, previo nulla osta da parte dell'Amministrazione cauzionata, dalla Direzione provinciale dei servizi vari con ordine di restituzione stilato sul retro della quietanza d'entrata. In alcuni casi, l'ordine di restituzione viene emesso direttamente dall'Amministrazione interessata.

Su richiesta dell'autorità amministrativa o politica le tesorerie possono ricevere somme o valori a titolo di depositi per “cauta custodia”; i depositi sono costituiti previa ricognizione dei valori consegnati.

(69) Oltre a quelle previste dall'art. 1330 delle IGST, in particolare per la partecipazione alle aste indette dalle Amministrazioni pubbliche, possono essere costituiti depositi provvisori per il rilascio di licenze per l'esercizio dei panifici, per il rilascio in ambito UE di certificati di importazione e di esportazione di cereali, riso, zucchero, carne, ecc., per indennità al personale di ruolo dei monumenti, per la revisione di analisi destinate all'alimentazione, ecc.

2.2 I depositi definitivi

I depositi della specie sono ricevuti per conto del Ministero dell'Economia e delle finanze per cauzione a seguito di aggiudicazione di pubblico appalto ovvero per espropri nel caso di non accettazione delle somme da parte del proprietario.

La gestione operativa del servizio, dalla costituzione del deposito alla sua restituzione, viene svolta dalle Direzioni provinciali dei servizi vari.

L'art. 2, comma 3 del DM 5 dicembre 2003 ha stabilito che il servizio depositi continua a essere regolato "dalle disposizioni legislative e regolamentari e dai provvedimenti applicabili al momento della trasformazione della Cassa depositi e prestiti in società per azioni".

Originariamente i depositi definitivi venivano ricevuti per conto della Cassa depositi e prestiti e regolati dal TU approvato con RD 2 gennaio 1913, n. 453 e dal relativo regolamento di attuazione.

A seguito della trasformazione della Cassa depositi e prestiti in società per azioni (DL 269/03, convertito nella L. 326/03) la titolarità del servizio è stata trasferita al MEF. Peraltro, sulla base di quanto stabilito dal relativo decreto di attuazione, la Cassa ha continuato a svolgere le attività amministrativo-contabili inerenti al servizio depositi per la provincia di Roma nonché a supportare il coordinamento sul territorio nazionale.

Dal 1° novembre 2004, infine, secondo quanto previsto dalla convenzione stipulata in data 29 luglio 2004 tra il Ministero e la Cassa, quest'ultima ha definitivamente cessato ogni attività relativa alla gestione del servizio.

3. Le operazioni del debito pubblico in tesoreria

Fatta eccezione per le negoziazioni sul mercato secondario effettuate tra privati, le operazioni riguardanti i titoli pubblici (emissione, rimborso del capitale, pagamento degli interessi, operazioni di concambio e *buy-back*) sono contabilizzati dalla Banca d'Italia sul *conto disponibilità del Tesoro* nell'ambito del servizio di tesoreria statale; le registrazioni interessano, in contropartita, conti di bilancio nel caso di titoli del debito patrimoniale o di interessi sui Buoni ordinari del Tesoro, ovvero conti fuori bilancio nel caso di titoli del debito fluttuante.

Debito patrimoniale e debito fluttuante sono le due categorie in cui è tradizionalmente diviso il debito pubblico statale, cioè quel particolare tipo di indebitamento contratto attraverso l'emissione di prestiti pubblici: il primo è rappresentato da titoli redimibili e consolidati a media e a lunga scadenza destinati a finanziare il fabbisogno e quindi facenti parte della gestione di bilancio; il secondo, rappresentato da titoli a breve termine – i Buoni ordinari del Tesoro – emessi fino a un massimo di 12 mesi, è invece il tipico strumento di finanziamento della tesoreria utilizzato per fronteggiare temporanee esigenze di cassa e quindi facenti parte della gestione fuori bilancio o gestione di tesoreria.

In effetti la distinzione tra i due tipi di indebitamento e il loro diverso utilizzo è ormai superata: entrambe le categorie di debito concorrono a finanziare il fabbisogno del Tesoro tanto che fin dal 1988, con la legge 362, è stato abrogato il limite all'emissione e alla circolazione che riguardava i soli BOT ed è stato istituito il limite quantitativo complessivo di tutti i titoli pubblici; ciò ha conferito un maggior grado di libertà al Tesoro nella scelta degli strumenti di indebitamento in relazione all'andamento dei mercati.

Per il collocamento, nel giorno di regolamento dei titoli, la Banca accredita il *conto disponibilità del Tesoro* del controvalore del prestito mediante l'emissione delle quietanze 121 T (in contropartita, addebita i conti di gestione degli operatori). Nel giorno di scadenza, invece, viene addebitato il medesimo conto ed eseguito il pagamento degli interessi e il rimborso del capitale dei titoli.

Anche le operazioni di *buy-back* (se non sono poste a carico del fondo ammortamento) generano scritture a carico del *conto disponibilità* per l'ammontare rimborsato anticipatamente, così come le operazioni di concambio che addebitano il *conto disponibilità* per i titoli riacquistati sul mercato e lo accreditano per l'importo relativo ai nuovi titoli collocati.

Nell'ambito degli interventi riguardanti l'introduzione dell'euro (70), si è proceduto alla completa dematerializzazione dei titoli di Stato: essi non

(70) D.lgs 213/98 - DM 31 luglio 1998.

vengono più emessi materialmente e le relative operazioni sono sostituite da mere iscrizioni contabili in appositi conti titoli intestati agli operatori rimasti aggiudicatari alle relative aste.

La prima forma di dematerializzazione ha riguardato i BOT per i quali, sin dal 1986, è stata prevista la possibilità di emettere una ricevuta (mod. 49T) sostitutiva dei titoli detenuta nella gestione centralizzata della Banca d'Italia.

I titoli cartacei, inclusa la ricevuta sostitutiva dei BOT, non sono più allestiti dal 22 settembre 1998. Il successivo 5 ottobre le filiali della Banca d'Italia hanno provveduto ad annullare i titoli accentrati presso il sistema CAT (conti accentrati in titoli) e successivamente a spedirli al Tesoro. Nel frattempo i possessori di titoli hanno iniziato a riversarli presso le banche che hanno provveduto ad aprire, o a integrare, i conti titoli dei versanti.

Dal dicembre 2000 il servizio di gestione accentrata dei titoli di Stato, fino ad allora espletato dalla Banca d'Italia, è affidato alla Monte Titoli spa, che colloquia con la prima con un collegamento telematico; alla Banca sono attribuiti nuovi compiti di verifica del valore nominale dei prestiti accentrati nonché dei flussi di pagamento per interessi e rimborso dei capitali.

Le attività riguardanti i prestiti dematerializzati sono localizzate presso la tesoreria di Milano se riguardano i BOT, presso la tesoreria di Roma Succursale per tutti gli altri titoli di Stato; il pagamento degli interessi o il rimborso del capitale sull'eventuale presentazione fisica delle cedole e dei titoli scaduti viene, invece, effettuato dalla tesoreria presso cui i valori sono presentati (71).

Le stesse modalità sono seguite per la rendicontazione dei pagamenti: le tesorerie di Milano e di Roma Succursale, rispettivamente per i BOT e per gli altri titoli, includono nella modulistica allestita mensilmente per la resa della contabilità l'indicazione dei titoli dematerializzati pagati (ovvero delle cedole); l'importo esposto, per i titoli emessi successivamente al 22/9/98 corrisponde all'intero prestito in circolazione. Tutte le tesorerie, incluse Milano e Roma, rendicontano il pagamento di valori cartacei.

Il Fondo ammortamento dei titoli di Stato

Nel quadro dei provvedimenti emanati in attuazione del trattato sull'Unione europea e finalizzati al riordino dei rapporti tra la Banca d'Italia e il

(71) Il DM 31 luglio 1998 ha mantenuto la validità dei titoli cartacei non presentati dai possessori per la dematerializzazione e quindi le sezioni sono tuttora tenute al rimborso del capitale dei titoli scaduti presentati fisicamente agli sportelli. Per quanto riguarda gli interessi, invece, il DM 27 novembre 1998 ha previsto che la riscossione di singole cedole non dematerializzate e non prescritte possa aver luogo solo previa dichiarazione del portatore attestante il mancato possesso del "mantello" ovvero alla scadenza del titolo stesso unitamente al rimborso del capitale.

Tesoro, la legge, successivamente recepita nel Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di debito pubblico, DPR 398/2003, ha previsto l'istituzione presso la Banca d'Italia di un conto denominato *Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato*, sul quale devono essere accreditate le somme derivanti dalla vendita di partecipazioni detenute dallo Stato e, tra l'altro, da entrate di natura straordinaria nei limiti stabiliti dai rispettivi provvedimenti.

Le disponibilità del Fondo sono destinate al finanziamento di operazioni di riacquisto di titoli di Stato sul mercato (*buy-buck*), di rimborso di titoli in scadenza (a decorrere dal 1° gennaio 1995) e di acquisizione di partecipazioni azionarie per la loro successiva dismissione (72).

Le operazioni di riacquisto titoli possono essere effettuate con incarico (73) conferito alla Banca d'Italia o ad altri intermediari (specialisti in titoli di Stato) oppure mediante asta competitiva riservata agli operatori specialisti in titoli di Stato.

Il Fondo ammortamento non è un conto strettamente connesso al servizio di tesoreria statale: tuttavia, a esso affluiscono le disponibilità contabilizzate nel bilancio dello Stato, quindi registrate nel Conto disponibilità, mediante disposizioni di pagamento sottoposte a registrazione della Corte dei conti. Sui risultati di gestione, il Ministro dell'Economia riferisce annualmente al Parlamento nella *Relazione sull'amministrazione*.

Il Fondo ammortamento, come il *conto disponibilità*, è ricompreso nel bilancio della Banca d'Italia tra le passività verso la pubblica Amministrazione.

In attuazione delle politiche di dismissioni e di privatizzazioni intraprese dal MEF, dal mese di dicembre 1994, data del primo trasferimento, a tutto il 2003 sono stati accreditati al Fondo ammortamento introiti da dismissioni per complessivi 87 miliardi di euro, dei quali 82 miliardi di euro sono stati finalizzati alla riduzione del debito pubblico (riacquisto titoli per 31 miliardi di euro, rimborso a scadenza per 51 miliardi di euro).

(72) In genere queste partite sono costituite da partecipazioni possedute da società delle quali il MEF è unico azionista.

(73) Nel provvedimento di incarico, conferito dal Direttore generale del Tesoro, deve essere previsto: a) le specie dei titoli oggetto dell'operazione e l'importo complessivo del riacquisto; b) il periodo di tempo durante il quale potranno essere effettuate le operazioni; c) il termine di regolamento; d) il prezzo massimo accoglibile per ciascun titolo (con facoltà di revisione da parte del MEF); e) l'eventuale compenso per il servizio prestato.

4. Il trasferimento telematico di fondi

Il trasferimento elettronico dei fondi è il sistema procedurale mediante il quale – per le causali espressamente previste nelle IGST (74) 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 sé stessa.

Questo sistema, introdotto nei primi anni novanta in sostituzione dei vaglia del Tesoro (titoli che venivano spediti per posta da una sezione a un'altra), consente di trasferire in tempo reale alla tesoreria incaricata del pagamento le somme a tal fine acquisite presso un'altra tesoreria.

A fronte del versamento viene emessa una quietanza mod. 121 T (TF), che è un'ordinaria quietanza di entrata con la peculiarità di essere imputata al Capo 39 (fuori bilancio).

L'emissione della quietanza genera automaticamente presso la tesoreria di conformità un messaggio che ha la forma e le caratteristiche di un ordine di pagamento e ne contiene le relative clausole e tutti i dati necessari (nome del beneficiario e causale) per l'effettuazione dell'operazione.

L'ordine di pagamento, presente in una specifica "coda di stampa", una volta stampato, viene trattato come un ordinario titolo di spesa.

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

(74) Acquisto di titoli pubblici, versamento nei confronti della tesoreria centrale, versamenti per le Poste.

5. 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 (75).

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 viene sempre più evidenziandosi dopo l'emanazione, negli anni 1977-78, dei provvedimenti straordinari per il ripianamento dei debiti degli enti locali (76) e con la modifica del sistema di finanziamento che prevedeva la determinazione delle assegnazioni sulla base del bilancio di competenza degli enti pubblici (77).

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.

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.

(75) Il primo provvedimento in materia è la legge n. 629 del 6 agosto 1966 "Norme circa la tenuta dei conti correnti con il Tesoro", che ha disposto per le Amministrazioni dello Stato, comprese quelle con ordinamento autonomo e le gestioni speciali, il versamento dei contributi erogati dal bilancio dello Stato su conti correnti accessi presso il Tesoro.

(76) Per un'analisi dei provvedimenti emanati e degli effetti da questi prodotti sul bilancio degli enti territoriali si veda la sezione "La finanza pubblica" in Relazione annuale della Banca d'Italia, anni dal 1978 al 1980.

(77) I decreti emanati instaurarono il meccanismo della spesa storica incrementale secondo il quale ciascun ente era destinatario di una somma pari a quella dell'anno precedente incrementata del tasso di inflazione. Si veda in proposito Banca d'Italia *Bollettino economico* n. 5, ottobre 1985, pag. 13.

5.1 La legge 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 cosiddetta Tabella A (quasi tutti gli enti territoriali) devono detenere tutte le proprie disponibilità presso le sezioni di tesoreria; quelli della Tabella B, enti pubblici con un bilancio di entrata superiore al miliardo di lire, nonché le Province e i Comuni con popolazione superiore agli 8 mila abitanti, invece, restano soggetti alla disciplina di cui alla legge n. 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 (78) sono versate a cura del tesoriere le entrate proprie degli enti, mentre in quello infruttifero debbono affluire le entrate provenienti dal bilancio dello Stato, da altri enti del settore pubblico nonché da operazioni di indebitamento (mutui) con garanzia statale.

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.

Il regolamento con la tesoreria dello Stato delle operazioni eseguite dai tesoriere degli enti avviene entro 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).

I prelevamenti effettuati dal tesoriere dell'ente a fronte di somme da questo anticipate all'ente, cosiddetta anticipazione di tesoreria, sono soggetti al calcolo di un interesse passivo per l'ente con la stessa cadenza temporale di quelli a credito e a un tasso fissato con decreto ministeriale.

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 nella tesoreria statale; 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, si limita a detenere i fondi in attesa dell'utilizzo da parte degli enti che rientrano nella tesoreria unica.

(78) Il tasso di interesse viene fissato con decreto del MEF. Alla data del 31 dicembre si procede al calcolo degli interessi maturati sulle somme depositate, anche se un calcolo definitivo viene effettuato al fine del periodo "complementare", che coincide con l'ultimo giorno lavorativo del successivo mese di febbraio.

5.2 *I provvedimenti normativi del 1997*

Nel 1997 la disciplina della tesoreria unica è stata interessata da due provvedimenti legislativi.

Con il primo, compreso nella manovra di bilancio per il 1997, sono stati introdotti vincoli alla gestione delle disponibilità finanziarie degli enti depositate presso la tesoreria statale. L'intervento normativo ha inteso perseguire due obiettivi: da un lato, ridurre la capacità di spesa degli enti, stabilendo un limite ai prelevamenti dai conti rapportato alla cosiddetta spesa storica (79); dall'altro limitare le disponibilità finanziarie degli enti stessi, prevedendo che i trasferimenti dal bilancio statale intervenissero solo al raggiungimento di una soglia di disponibilità sui conti pari al 20 per cento delle disponibilità esistenti all'inizio del 1997. La norma ha limitato e controllato gli effetti della "potenziale" spesa degli enti (80) nella logica delle politiche di risanamento dei conti pubblici imposte dal trattato di Maastricht (1992).

Il secondo provvedimento, D.lgs. 279/97, ha previsto la definizione di nuove modalità di assegnazione dei trasferimenti statali alle Regioni e agli enti locali determinando di fatto per detti enti il superamento della disciplina della tesoreria unica. La norma, pur prevedendo un periodo transitorio di coesistenza della tesoreria unica e della gestione in proprio delle risorse, non ha avuto piena attuazione in relazione alla difficoltà di gestione delle giacenze degli enti stessi presenti nella tesoreria statale. Ciò ha determinato una ulteriore "specie" nella disciplina della tesoreria unica, la cosiddetta tesoreria mista.

5.3 *L'attuale assetto della tesoreria unica e le prospettive future*

In sintesi possono considerarsi due diversi regimi di tesoreria unica; la tesoreria unica "pura" così come disciplinata dal legislatore del 1984 e la tesoreria mista che, avviata nel luglio 1998, consente agli enti di detenere le entrate proprie presso il tesoriere bancario.

Il sistema di tesoreria unica ha registrato negli anni modifiche e integrazioni sulla base di due spinte fondamentali: la necessità di consolidare il quadro di finanza pubblica imposto dalla partecipazione all'Unione monetaria europea e il riconoscimento di una maggiore autonomia finanziaria agli enti territoriali. Il controllo della spesa avvertito quale punto qualificante della gestione virtuosa

(79) Per il 1997 la norma fissò per tutti gli enti assoggettati, con alcune deroghe, il limite ai prelevamenti dai conti di tesoreria nella misura del 90 per cento dell'importo prelevato dagli enti stessi alla fine dei corrispondenti mesi dell'anno precedente (1996).

(80) Nel 1997 le disponibilità finanziarie sui conti di tesoreria hanno subito una drastica riduzione, passando dai 124 mila miliardi di lire del 1996 a circa 80 mila miliardi di lire, ciò ha consentito di ridurre quello che in termini economici è chiamato *liquidity hang over*, ossia la massa di liquidità che potrebbe scaricarsi sul sistema economico.

sa della finanza pubblica italiana ha creato i presupposti per la realizzazione di una base dati contenente le informazioni sulla gestione finanziaria degli enti. La creazione del SIOPE (Sistema informativo delle operazioni degli enti pubblici) può quindi considerarsi lo sbocco naturale del sistema di tesoreria unica che ha svolto un ruolo fondamentale in anni cruciali per la finanza pubblica.

5.4 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, entro tre giorni lavorativi dalla data in cui ha eseguito le operazioni di incasso e pagamento per conto degli enti stessi, presenta all'ufficio Incassi pagamenti e controllo (già ufficio riscontro) della sezione un prospetto nel quale, distintamente per ciascuno degli enti di cui gestisce la tesoreria, sono riportati i saldi creditori o debitori (81) affinché possa eseguire rispettivamente il prelevamento o il versamento. L'ufficio, 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.

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" e i prelevamenti sono eseguiti senza titoli di spesa.

Le operazioni di movimentazione dei conti di tesoreria unica devono essere effettuate entro orari prestabiliti della giornata operativa; ciò è connesso con l'utilizzo delle procedure di regolamento interbancario su base lorda (BI-Rel) (82).

La tesoreria unica, sia per le norme introdotte sia per gli aspetti più propriamente procedurali, costituì uno dei primi esempi di utilizzo nella tesoreria statale di procedure con elevato livello di informatizzazione e dematerializzazione dei documenti.

(81) 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.

(82) Le operazioni di tesoreria unica, attualmente, devono essere effettuate entro il IV *cut-off time* di BI-Rel .

6. I rapporti con la Poste spa

Nello svolgimento delle operazioni della tesoreria statale, la Poste spa svolge un ruolo operativo tra i più rilevanti: il sistema di rapporti con la tesoreria statale è rimasto sostanzialmente immutato, nonostante le trasformazioni (83) intervenute nel suo assetto giuridico dopo il 1998.

Per la struttura periferica capillare di Poste – è presente in quasi tutti i Comuni – gli sportelli postali possono configurarsi come punti terminali del servizio di tesoreria nelle località in cui non sono insediate le tesorerie, consentendo ai debitori e ai creditori dello Stato di eseguire più agevolmente le operazioni di versamento e di riscossione.

Dal 2004 una nuova convenzione fra la società e il MEF disciplina l'attività di Poste nell'ambito del servizio di tesoreria.

Le operazioni di introito

La tesoreria centrale e le tesorerie provinciali sono intestatarie di conti correnti postali generici e dedicati. Sui primi affluiscono le somme che ciascun versante deve far pervenire in tesoreria secondo la causale indicata nei moduli postali; i conti correnti dedicati sono quelli che accolgono speciali categorie di versamenti i quali, periodicamente, sono contabilizzati dalle tesorerie nei conti stabiliti o al bilancio dello Stato.

Le tesorerie possono inoltre ricevere in versamento titoli postali (vaglia postali e assegni postali vidimati) che incassano direttamente, emettendo contestualmente i relativi documenti di entrata. Il movimento dei titoli è evidenziato nella situazione contabile della Banca in un apposito conto denominato *deposito di titoli postali e di credito*, che viene addebitato al momento del ricevimento dei titoli e accreditato all'atto della riscossione: i titoli da incassare sono custoditi nei locali di sicurezza della filiale.

Per i versamenti che gli operatori eseguono sui conti correnti postali vanno utilizzati i bollettini di versamento costituiti dalla ricevuta per il versante (84) e dal certificato di accreditamento che il Servizio Bancoposta trasmette alla tesoreria con un elenco di accompagnamento. Giornalmente il Servizio Bancoposta invia anche l'estratto conto contenente i movimenti di

(83) Era costituita in amministrazione autonoma dello Stato fino al 1993, poi trasformata in ente pubblico economico e, dal 1998 in società per azioni la cui proprietà è interamente del MEF.

(84) Ai sensi dell'art. 230 del RCGS "le ricevute di conto corrente postale hanno potere liberatorio nei confronti dei debitori e tengono luogo delle quietanze di tesoreria ai fini dei conti amministrativi e giudiziali".

accredito e di addebito e il relativo saldo iniziale e finale: apposite evidenze informatizzate consentono riscontri e verifiche.

Per i versamenti affluiti nel conto corrente postale si provvede, non appena se ne verificano le condizioni (85), a emettere i corrispondenti documenti di entrata (quietanze o ricevute). L'importo complessivo dei documenti di entrata emessi in ciascuna giornata è prelevato dal conto corrente con un assegno, la cui firma di traenza compete al Capo della tesoreria.

Nell'ambito del progetto tesoreria telematica si sta realizzando un collegamento *on line* per l'invio dei dati contabili dei versamenti.

Le operazioni di pagamento

La filiale della Poste spa nel capoluogo di provincia e gli altri uffici postali svolgono un ruolo importante anche nel pagamento dei titoli di spesa poiché i beneficiari dei titoli possono chiederne l'incasso in contante presso gli uffici postali, l'accredito in conto corrente postale o l'emissione di titoli postali.

I titoli di spesa cartacei sono inviati dalla tesoreria assegnataria alla filiale di Poste, che li smista all'ufficio dipendente pagatore. Una volta pagato, il titolo con il percorso inverso sarà presentato alla tesoreria che rimborserà l'importo, accreditandolo alla contabilità speciale intestata *Poste spa – Servizio di Tesoreria*, il cui funzionamento è descritto nel paragrafo successivo. L'accredito deve avvenire – dopo la verifica della regolarità dei titoli pagati – entro otto giorni dalla presentazione dei titoli per il rimborso.

I pagamenti disposti con titoli di spesa telematici sono invece localizzati presso gli uffici postali mediante bonifici domiciliati. In tal caso i titoli di spesa sono estinti automaticamente nella data di esigibilità indicata nel relativo flusso informatico, con contestuale accredito nel conto di gestione di Poste. Il pagamento del bonifico da parte dell'ufficio postale non dà quindi luogo al rimborso da parte della tesoreria, a differenza di quanto avviene per i titoli di spesa cartacei (con rilevante risparmio di risorse e di tempo).

La procedura dei bonifici è utilizzata anche per tutti i titoli di spesa (telematici e cartacei) per i quali i creditori richiedono l'accredito degli

(85) È necessario che: a) la tesoreria venga a conoscenza della imputazione del versamento ove essa non sia rilevabile dalla causale indicata nel bollettino; b) sia compilata, eventualmente, la relativa distinta di versamento; c) la competente Amministrazione statale rilasci il visto per la riscossione, ove previsto.

importi sul proprio conto corrente postale. In questi casi vengono inviati a Poste i flussi contabili e informativi che consentono il versamento automatico delle somme nei conti dei creditori; i titoli di spesa sono estinti automaticamente nella data di regolamento dei bonifici e i relativi importi sono accreditati nel conto di gestione di Poste.

Prima dell'avvio della procedura bonifici, la tesoreria, a fronte dell'estinzione dei titoli cartacei, accredita la contabilità speciale intestata "Poste spa – Servizio di Tesoreria" e inviava alla filiale provinciale di Poste gli elenchi dei creditori con i dati necessari per l'accredito delle somme nei rispettivi conti correnti.

Se il creditore chiede un vaglia postale, la tesoreria estingue il titolo, riconosce l'importo nella contabilità speciale intestata *Poste spa – Servizio di Tesoreria* e trasmette alla filiale di Poste, con apposito elenco, i dati necessari per l'emissione del vaglia.

I conti di tesoreria accesi alla Poste spa

Presso ciascuna tesoreria è aperta una contabilità speciale, denominata *Poste spa - Servizio di Tesoreria*, sulla quale affluiscono le somme che eccedono quelle detenibili nella cassa di ciascuna filiale di Poste e gli importi dei titoli di spesa rimborsati dalla tesoreria. Giornalmente il saldo viene trasferito presso la tesoreria centrale in un corrispondente conto corrente recante la medesima denominazione.

Presso la tesoreria centrale sono operanti anche conti correnti intestati alle singole gestioni di Poste (86), sui quali vengono accreditati i fondi necessari per i pagamenti e sono contabilizzate, in fase di rendicontazione, le operazioni eseguite dalle strutture di Poste, come previsto dalla convenzione Poste-MEF.

-
- (86) I conti correnti riguardano le seguenti gestioni:
- Conti correnti intestati alle Amministrazioni pubbliche
 - Pagamento pensioni INPDAP
 - Pagamento pensioni INPS
 - Conti correnti intestati a soggetti privati
 - Conti correnti intestati a Poste Italiane spa
 - Conti correnti di servizio di Poste Italiane spa
 - Libretti di risparmio Cassa DD.PP. spa
 - Buoni Postali Fruttiferi Cassa DD.PP. spa
 - Buoni Postali Fruttiferi – Capitale – MEF
 - Buoni Postali Fruttiferi – Interessi – MEF
 - Pagamento pensioni di Stato
 - Pagamento spese di giustizia
 - Pagamento titoli di spesa per conto MEF.

Il pagamento delle Sovvenzioni

Le filiali provinciali di Poste, per fronteggiare il fabbisogno giornaliero di cassa, possono prelevare il contante presso la tesoreria territorialmente competente mediante l'emissione di un particolare titolo (mod. IX bis Speciale) che, in relazione all'ammontare generalmente rilevante dell'operazione, è assoggettato a peculiari modalità di trattenza e di quietanza (87).

L'ordinativo di sovvenzione può essere emesso anche per il regolamento contabile delle operazioni relative ai rapporti di debito e di credito (ad es.: pagamento dell'assegno di prelevamento dal conto corrente postale della sezione, versamenti in tesoreria, presentazione all'incasso di vaglia cambiari, ecc.). Le operazioni di cui sopra sono riepilogate in un apposito prospetto (denominato modulo CT), che evidenzia il saldo a debito o a credito di Poste, che viene a sua volta regolato, rispettivamente, con un versamento o un ritiro di contante presso la tesoreria.

L'importo complessivo delle Sovvenzioni eseguite da tutte le tesorerie viene giornalmente trasferito automaticamente presso la tesoreria centrale e scritturato in un'apposita voce del conto sospeso "collettivi" per essere poi imputato alle singole gestioni cui i pagamenti si riferiscono.

La convenzione fra Poste e MEF.

A seguito della trasformazione di Poste in società per azioni è stata stipulata, fra la società e il MEF, d'intesa con la Banca d'Italia e la Cassa Depositi e Prestiti, la convenzione che regola i rapporti fra gli organismi interessati per quanto concerne le operazioni di Poste nell'ambito del servizio di tesoreria statale, i relativi flussi e quelli riguardanti la gestione dei conti correnti postali e la raccolta del risparmio postale.

La convenzione disciplina le modalità di regolazione dei flussi finanziari relativi alle operazioni di incasso e pagamento che Poste svolge per conto del MEF e delle Amministrazioni pubbliche; prevede l'imputazione di tali flussi a ciascuna tipologia di operazione, attraverso la registrazione

(87) Tale titolo è firmato, per trattenza, dal Responsabile del Servizio Sportelli congiuntamente al Responsabile del Servizio Amministrazione e acquisti o dai rispettivi delegati e, per quietanza, dal solo Responsabile del Servizio Sportelli o da uno dei suoi delegati. Nel caso in cui l'ordinativo di sovvenzione non comporti prelevamento di contante, lo stesso può essere quietanzato dal soggetto incaricato e presentato alla tesoreria a cura di un "esibitore" preventivamente designato dalla filiale provinciale di Poste.

L'ordinativo di sovvenzione è vistato dal Titolare dell'Unità, per l'accertamento della regolarità formale, e firmato dal Capo della tesoreria che ne autorizza il pagamento.

in appositi conti correnti presso la tesoreria centrale; migliora il contenuto informativo dei flussi medesimi rendendo più efficace l'attività di analisi del fabbisogno statale.

Sotto il profilo operativo, le filiali provinciali di Poste effettuano prelevamenti indistinti presso le tesorerie per far fronte alle esigenze di cassa connesse con le operazioni previste dalla convenzione (88). Tali prelevamenti vengono contabilizzati giornalmente presso la tesoreria centrale in un'apposita voce del conto sospeso "collettivi".

Le medesime filiali versano nella contabilità speciale *Poste spa – Servizio di Tesoreria* presso la tesoreria competente le eccedenze di liquidità, rispetto al limite detenibile delle disponibilità di cassa, derivanti dalle operazioni previste dalla convenzione. Sulla predetta contabilità speciale affluisce anche l'importo dei titoli di spesa pagati da Poste e rimborsati dalla tesoreria. La disponibilità della contabilità speciale di ciascuna tesoreria viene giornalmente contabilizzata in un corrispondente conto corrente presso la tesoreria centrale.

Poste determina gli importi effettivamente pagati e incassati per ciascuna gestione e, il terzo giorno lavorativo successivo a quello di esecuzione delle operazioni, trasmette alla tesoreria centrale un prospetto per la regolazione contabile delle operazioni medesime.

La tesoreria centrale, sulla base di tale prospetto, provvede a contabilizzare l'importo delle operazioni nel conto corrente intestato alla gestione cui le stesse si riferiscono. La regolazione contabile delle operazioni di pagamento e di versamento trova contropartita nella tesoreria centrale, rispettivamente, in una riduzione dell'importo delle sovvenzioni scritturato in conto sospeso e in un addebito al conto corrente *Poste spa – Servizio di Tesoreria*.

Gli eventuali sfasamenti giornalieri fra il totale dei prelevamenti e dei versamenti effettuati presso le tesorerie e la relativa imputazione contabile, *ex post*, a ciascuna gestione, danno luogo a una variazione della giacenza

(88) Tali operazioni riguardano:

- il servizio di raccolta e amministrazione del risparmio postale per conto del MEF e della Cassa DD.PP. spa;
- il servizio dei conti correnti postali;
- i pagamenti per conto delle Amministrazioni pubbliche per quanto concerne:
 - pensioni e titoli del debito vitalizio gestiti dal MEF;
 - pensioni e titoli del debito vitalizio gestiti dall'INPDAP;
 - pensioni, rendite, assegni a favore di ciechi, invalidi e sordomuti, gestiti dall'INPS;
 - spese fisse del personale statale e altri titoli di spesa emessi da Amministrazioni dello Stato, comprese quelle aventi ordinamento autonomo;
 - spese di giustizia;
 - eventuali altri servizi che l'Amministrazione statale dovesse ritenere di affidare a Poste spa.

giornaliera di cassa che, sulla base del prospetto inviato da Poste, la tesoreria centrale contabilizza in aumento o in diminuzione dell'importo appostato all'apposita voce del conto sospeso.

La giacenza giornaliera di cassa rappresenta il limite massimo a livello nazionale della giacenza media giornaliera delle disponibilità di cassa che possono essere detenute presso il sistema postale. Tale limite è determinato, all'inizio di ogni anno, d'intesa fra il MEF e Poste, tenendo conto del solo denaro contante. L'importo determinato all'atto dell'avvio della convenzione è stato scritturato dalla tesoreria centrale in un'apposita voce del conto sospeso, nella quale vengono quindi contabilizzate le successive variazioni. E' previsto che sull'eventuale eccedenza registrata alla fine dell'anno solare rispetto al limite come sopra stabilito Poste corrisponda al MEF un tasso pari all'interesse legale.

LA RENDICONTAZIONE E IL CONTO GIUDIZIALE

1. Le linee generali

La Banca d'Italia è tenuta a rendicontare gli incassi e i pagamenti eseguiti per conto dello Stato o degli altri enti pubblici che rientrano nel servizio di tesoreria, mediante la produzione di documentazione cartacea, tabulati e flussi informatici nei quali sono rappresentate, in attuazione delle normative legislative, regolamentari e di accordi tecnici operativi, le risultanze contabili delle operazioni effettuate dalle tesorerie.

La rendicontazione viene prodotta a livello centrale dal Servizio Rapporti con il Tesoro e in periferia dalle singole tesorerie, per categorie (entrate, uscite), per ambito territoriale (provinciale o nazionale) e per soggetto destinatario (Corte dei conti, Ministeri, funzionari delegati, ecc.).

I dati delle singole operazioni di incasso e pagamento sono rilevati al momento dell'effettuazione e trasmessi in tempo reale al sistema informativo di rendicontazione gestito tecnicamente dal SESI.

I dati inseriti nell'archivio costituiscono la base per la produzione della documentazione cartacea (rendicontazione tradizionale), dei supporti informatici e dei flussi telematici (rendicontazione telematica).

Le tesorerie ricevono giornalmente nella intranet aziendale i tabulati prodotti dalla procedura *Rendicontazione*, che possono essere consultati ed eventualmente stampati.

Alle scadenze previste si provvede alla stampa dei tabulati destinati agli uffici statali non collegati telematicamente, che vengono inviati alle tesorerie per l'allestimento delle relative contabilità. Alla fine di ogni mese tutti i tabulati prodotti sono memorizzati su CD-rom per consentirne la conservazione e una rapida consultazione.

Le rendicontazioni destinate alle Amministrazioni statali e agli organi di controllo che sono collegati in "rete" sono trasmesse giornalmente utilizzando l'interconnessione RUPA-RNI.

L'integrità e la qualità dei dati di rendicontazione sono garantite da una procedura di controllo attiva sia nella fase di acquisizione e registrazione dei dati negli archivi sia in quella di distribuzione degli *output* (cartacei e informatici) alle filiali e alle Amministrazioni interessate.

Alla fase di acquisizione dei dati da fonti esterne è associato il controllo formale sulle transazioni di alimentazione. I dati presenti nell'ambiente informatico di Rendicontazione (SAP), infatti, provengono da diverse applicazioni esterne ciascuna delle quali deve garantire la completezza e la correttezza dei dati inviati.

All'elaborazione serale, finalizzata alla produzione di flussi e tabulati, è associato un controllo di quadratura.

Nella fase relativa alla distribuzione degli *output* sono eseguiti i controlli sulla validità formale dei dati. Essi riguardano l'obbligatorietà e la validità dei campi, la "singolarità" dei dati, la verifica della sequenza finalizzata ad accertare che il numero dei dati presenti nel flusso corrisponda a quello prodotto da SAP. Questi dati infatti costituiscono la base per la rendicontazione mensile che determina il *conto riassuntivo del Tesoro*.

La rendicontazione telematica

Da gennaio 2000 la Rendicontazione di tesoreria utilizza il prodotto applicativo System Application Product. Tale strumento permette di elaborare i tabulati di tesoreria in un formato compatto(PDF) che facilita la gestione dei dati e il trasferimento in rete.

Il nuovo sistema di Rendicontazione si fonda sulla registrazione in partita doppia dei movimenti contabili. In particolare, tutti i movimenti di entrata e di uscita provenienti dalle applicazioni Sportello, Asta BOT, CAT, ecc., vengono acquisiti in tempo reale differito durante la giornata lavorativa mentre la fase batch di elaborazione dei dati di archivio viene effettuata dopo la riconciliazione serale tra le scritture di tesoreria e quelle di contabilità.

I dati acquisiti sono classificati per: tipologia, data operazione, data registrazione, tipo documento, chiave contabile e tesoreria. Essi, unitamente agli elementi descrittivi (causale, versante ecc.), sono mantenuti nel sistema on line e restano accessibili fino al mese di giugno dell'anno successivo a quello di riferimento.

Il sistema contiene funzioni di consultazione che permettono di effettuare inquiry su singole transazioni. Risulta pertanto agevolata l'attività di controllo e quadratura dei dati connaturata alla funzione di rendicontazione. Ne derivano, inoltre, una gestione flessibile dei dati e una rendicontazione completamente informatizzata.

2. La rendicontazione delle tesorerie

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

Per i titoli emessi da Amministrazioni centrali dello Stato, la rendicontazione viene effettuata inviando i titoli, descritti in appositi elenchi, all'Archivio generale della Corte dei conti e gli elaborati di rendicontazione agli uffici di riscontro dello stesso organo. I titoli emessi a livello decentrato vengono rendicontati alle competenti sezioni regionali di controllo della Corte.

Gli ordinativi su ordini di accreditamento sono inviati alla Corte dei conti con un elenco (mod. 31 ter CG) (89) unitamente ai buoni di prelevamento.

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.

Gli ordini di pagamento per trasferimento di fondi sono rendicontati alla Ragioneria generale dello Stato.

La contabilità dei BOT, emessi e pagati, viene resa mensilmente dalla tesoreria di Milano al Dipartimento del Tesoro.

Pure mensilmente le tesorerie spediscono al Dipartimento 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 tesoreria di Roma - Via dei Mille, presso la quale devono essere effettuati i versamenti per i prestiti emessi.

Per quanto concerne la rendicontazione mensile delle entrate, dal 1° gennaio 2001 le tesorerie non inviano più agli uffici competenti gli estratti di quietanza unitamente agli elenchi riepilogativi, poiché tali dati vengono trasmessi direttamente alla Ragioneria generale dello Stato su CD-rom distinti per tesoreria.

(89) Una copia di tale elenco viene inviata mensilmente anche al funzionario delegato.

3. La rendicontazione complessiva

Il Servizio Rapporti con il Tesoro produce, a integrazione di quella delle tesorerie, la rendicontazione complessiva delle operazioni di incasso e pagamento; provvede anche alla compilazione del *conto giudiziale* e alla elaborazione dei dati di consuntivo del *conto disponibilità*.

Per gli incassi e i pagamenti viene fornita una rendicontazione mensile e una annuale: semestralmente il Servizio RT esegue, trasmettendo la documentazione giustificativa, il calcolo degli interessi maturati sul *conto disponibilità* e sui conti collaterali.

Per i pagamenti relativi alle Aziende autonome, queste ultime – sulla base delle contabilità inviate dalle tesorerie e riconosciute regolari – emettono una “nota di accertamento”. Tale documento è inviato al MEF, il quale addebita per pari importo il corrispondente conto corrente acceso presso la tesoreria centrale rilasciando una quietanza di “fondo somministrato” (che per la Banca d’Italia costituisce in sostanza il discarico dei pagamenti) (90).

A livello accentrato la Banca d’Italia assolve l’obbligo di fornire al MEF la “dimostrazione” delle operazioni di incasso e pagamento delle tesorerie con la compilazione del conto mensile riassuntivo (mod. 108 T) e del conto consuntivo annuale (mod. 108 T complementare) (91).

Gli stati contabili mensili.

I principali documenti di rendicontazione mensile prodotti dalla Banca sono costituiti dai modd. 108 e 114 T: essi sono funzionali alla redazione da parte del MEF del *conto riassuntivo del Tesoro* e del Rendiconto generale dello Stato. Al mod. 108 T vengono allegati altri stati contabili che rappresentano l’analisi dell’Erario dello Stato, delle contabilità speciali e dei conti di tesoreria unica. Ai modd. 114 T (per specie titolo e per imputazione alla competenza o ai residui) la Corte appone le dichiarazioni di regolarità.

Il conto riassuntivo del Tesoro è il documento ufficiale che espone, mensilmente (l’art. 609 del RCGS prevede che venga pubblicato il giorno 20 di ogni mese), tutte le operazioni di cassa effettuate sia dalla gestione “di bilancio” sia da quella “di tesoreria”.

(90) Cfr. art. 576 del RCGS

(91) Documenti disciplinati dagli artt. 604 del RCGS e 159 delle IGST

Il Rendiconto generale dello Stato, che è 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.

Il modello 108 T è un documento composto da una serie di tavole nelle quali vengono riportati, con diverso grado di analisi, gli introiti e i pagamenti che le tesorerie hanno effettuato nel mese di riferimento e nei mesi precedenti, con la conseguente variazione del *conto disponibilità*.

Il modello 108 T è costruito come una “piramide”, che – partendo dalle tavole analitiche che rappresentano gli incassi e i pagamenti distinti per categorie di soggetti titolari (Erario, Amministrazioni autonome, contabilità speciali, ecc.) – giunge alla determinazione dei risultati intermedi e successivamente, per ulteriore aggregazione, al saldo del *conto disponibilità*.

Il conto mensile è trasmesso entro il giorno 12 del mese successivo a quello di riferimento alla Ragioneria generale dello Stato, unitamente alle evidenze di riepilogo dei pagamenti di bilancio effettuati (i modd. 114 T).

I modelli 114 T sono inviati dalla Ragioneria generale alla Corte dei conti che, dopo averli verificati con le contabilità passive, appone le dichiarazioni di “discarico” per i pagamenti effettuati. La Corte, quindi, restituisce i modd. 114 T con le dichiarazioni di regolarità alla RGS per il successivo inoltro al Servizio RT, il quale le utilizza per l'allestimento del conto complementare e, successivamente, le allega al conto giudiziale per la contabilità dell'Erario.

Gli adempimenti semestrali: il calcolo degli interessi sul conto disponibilità e sui conti fruttiferi del Tesoro.

Per il *conto disponibilità*, il Servizio RT 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.

In seguito all'avvio delle procedure *spese fisse telematiche e contabilità speciali telematiche* sono stati istituiti due separati conti fruttiferi per il MEF sui quali confluiscono automaticamente le somme da pagare in contanti presso le tesorerie: tali somme sono scaricate nel momento in cui vengono riscosse dal creditore. Le giacenze sono fruttifere allo stesso tasso previsto per il *conto disponibilità*.

Gli stati contabili annuali

La rendicontazione annuale è costituita dai documenti contabili che compongono il mod. 108 T complementare.

Il conto complementare è finalizzato a consolidare i dati delle entrate e delle uscite di bilancio e fuori bilancio relativi all'anno di riferimento, dopo la chiusura del cosiddetto periodo complementare (gennaio-aprile), nel quale è consentito apportare variazioni alle scritture di introito e di esito. Dopo la presentazione del conto complementare non possono più essere eseguite variazioni alle entrate e alle uscite dell'anno precedente. Nel corso dell'elaborazione del conto consuntivo viene rideterminato il debito trasportato, distintamente per ciascuna contabilità, tenendo conto delle variazioni.

Il mod. 108 T complementare è trasmesso alla RGS – IGEPA che lo “parifica” con le proprie scritture e lo produce in Rendiconto generale alla Corte dei conti per la trasmissione al Parlamento con la relazione che accompagna il disegno di legge di approvazione.

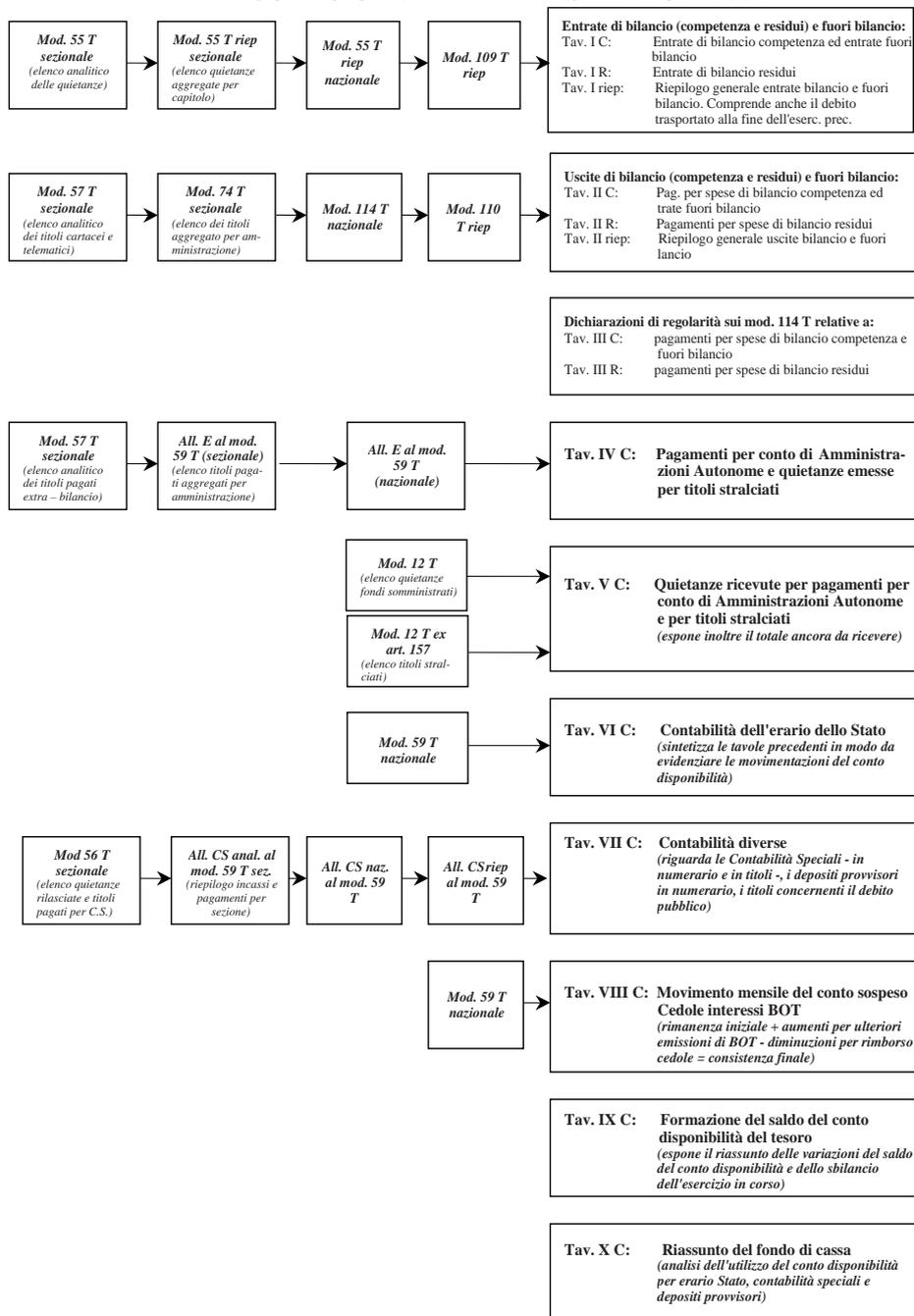
**PROSPETTO ESEMPLIFICATIVO
DEL CONTO COMPLEMENTARE DELL'ERARIO DELLO STATO**

A) Introiti + debito trasportato		1.605.729.223.273
Spese di bilancio c/competenza	310.129.324.450	
Spese fuori bilancio c/competenza	457.043.837.641	
Fondi somministrati	1.616.616.189	
Pagamenti p/c aziende autonome	630.631.990.026	
Quietanze emesse per titoli stralciati	<u>31.955.164</u>	
Totale dei pagamenti riconosciuti in c/competenza	1.399.453.723.470	
Pagamenti bilancio in c/residui	28.979.814.351	
Pagamenti fuori bilancio in c/residui	<u>498.381</u>	
Totale dei pagamenti riconosciuti in c/residui	28.980.312.732	
B) Totale dei pagamenti riconosciuti	<u>1.428.434.036.156</u>	1.428.434.036.156
Titoli di spesa da regolarizzare	38.042	
Pagamenti in c/collettivi	2.346.712.775	
Pagamenti p/c aziende autonome da rimborsare	201.299.161.933	
Rimanenze cedole interessi BOT	<u>15.769.038.553</u>	
C) Totale dei pagamenti ancora non riconosciuti	219.414.951.303	
D) Utilizzo del conto disponibilità	<u>-42.119.764.186</u>	
E) Totale a pareggio e nuovo debito trasportato	177.295.187.117	177.295.187.117

legenda:

- A) totale degli introiti nell'esercizio in riferimento aumentato del debito trasportato dell'esercizio precedente. Il debito trasportato costituisce lo sbilancio tra i pagamenti e gli introiti alla fine dell'esercizio e rappresenta il dato di riferimento per le scritture di "variazione" eseguite nel nuovo esercizio in conto del vecchio.
- 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 perché, per loro natura, non sono scritturati in esito definitivo 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.

SCHEMA DI COSTRUZIONE DELLE TAVOLE DEL RENDICONTO GENERALE MENSILE MOD. 108 T



ELABORATI DI RENDICONTAZIONE DELLE TESORERIE

- GIORNALIERI -

<i>Mod. 82 T Contanti / 83T Titoli</i>	<i>Registro generale delle operazioni eseguite in contanti e in titoli dalla tesoreria. La parte relativa alle operazioni in contanti espone il saldo, per l'esercizio, distintamente per «Erario Stato», «contabilità speciali», «tesoreria unica» e «depositi provvisori»; la parte relativa ai titoli evidenzia le operazioni distinte per «contabilità speciali», «depositi provvisori», «depositi per conto della Cassa DD.PP» e «titoli concernenti il debito pubblico».</i>	<i>Il registro è previsto dal Regolamento per la Contabilità Generale dello Stato (RCGS, art.645) e dalle Istruzioni Generali sui Servizi del Tesoro (IGST artt.121 e segg.)</i>
<i>Modd. 129 T</i>	<i>Elenchi delle quietanze emesse nel giorno.</i>	
<i>Modd.130/1-3 TP</i>	<i>Movimenti effettuati per conto di/ da altre tesorerie.</i>	
<i>Modd. 68 TP – tesoreria centrale</i>	<i>Riepilogo dei movimenti per singolo conto corrente. Viene evidenziato il resto di cassa iniziale, le uscite e le entrate del giorno, il resto di cassa finale.</i>	

ELABORATI DI RENDICONTAZIONE DELLE TESORERIE

- MENSILI -

Mod. 57 T	<i>Elenco dei titoli di spesa pagati nel mese, per Ministero/Ente, capitolo, competenza / residui.</i>	
Mod.74 T	<i>Nota sommaria dei pagamenti di bilancio effettuati nel mese, aggregati per Ministero, con evidenza di specie titolo e competenza/residui.</i>	
Mod. 56 T (c/c)	<i>Movimenti del mese e saldi a fine periodo per contabilità (c.s. e c/c). Amministrazione, capitolo, ricevute emesse (con relativi dati descrittivi) e titoli di spesa pagati con l'indicazione della relativa data.</i>	<i>Secondo le IGST (art.143) il Mod 56 T deve essere presentato con cadenza mensile ai titolari delle contabilità.</i>
Mod.56 T (T.U.)	<i>Per gli enti in regime di tesoreria unica, espone i movimenti del mese e la situazione a fine periodo dei sottoconti fruttifero e infruttifero. Evidenzia tipologia di transazione e causale.</i>	<i>Art. 143 IGST (cfr. sopra)</i>

- ANNUALI -

Sottoconti giudiziali:		<i>Le tesorerie provvedono, dopo la chiusura dell'esercizio finanziario, alla compilazione, entro i termini prescritti, dei sottoconti giudiziali (Artt. 610 e segg, RCGS artt. 162 e segg. IGST)</i>
Mod.116 T	<i>Entrate e uscite contabilità di Stato</i>	
Mod.118 T	<i>Gestione dei depositi provvisori.</i>	
Mod.120 T	<i>Titoli e valori concernenti il D.P.</i>	
Mod.133 cat.I Cassa D.P.	<i>Depositi in effetti pubblici.</i>	
Mod.133 B cat.I Cassa D.P	<i>Effetti pubblici e valori diversi.</i>	
Mod.100 cat. I Cassa D.P.	<i>Riscossioni effettuate in contanti.</i>	

**ELABORATI DI RENDICONTAZIONE
DEL SERVIZIO RAPPORTI CON IL TESORO
- MENSILI -**

<i>Mod. 59 T Nazionale</i>	<i>Dimostrazione sintetica delle riscossioni e dei pagamenti effettuati in conto competenza e residui a tutto il mese.</i>	<i>Modello prodotto anche per le singole tesorerie</i>
<i>All.C.S.Riep.al Mod.59T</i>	<i>Riepilogo nazionale per gruppi di contabilità speciali: espone il saldo alla fine dell'esercizio precedente, aumenti e diminuzioni, saldo a fine periodo.</i>	
<i>Mod.109 T Riep.</i>	<i>Riepilogo nazionale degli incassi per entrate di bilancio verificatisi presso le tesorerie a tutto il mese.</i>	
<i>Mod.110 T Riep.</i>	<i>Conto mensile riassuntivo dei pagamenti eseguiti dalle tesorerie, aggregati per specie titolo, competenza/residui.</i>	
<i>Mod.109 T2-T3</i>	<i>Incassi per entrate di bilancio, classificati per centri di responsabilità e per Regioni, distinti per competenza/residui.</i>	<i>Pubblicato sul conto riassuntivo del Tesoro.</i>
<i>Mod.110 T1-T2</i>	<i>Spese di bilancio aggregate per Amministrazione emittente, distinte per tipologia di titoli di spesa, competenza/residui.</i>	<i>Idem.</i>
<i>Mod.110T3-T4</i>	<i>Spese di bilancio distinte per ministeri e per Regioni, competenza/residui.</i>	<i>Idem.</i>
<i>Mod. 61 Ter T5 EE</i>	<i>Spese di bilancio secondo la classificazione economica, distinte per competenza/residui.</i>	<i>Idem.</i>
<i>Mod. 61 Ter T5 FE</i>	<i>Spese di bilancio secondo la classificazione funzionale, distinte per competenza/residui.</i>	<i>Idem.</i>
<i>Mod. 61 Bis T6</i>	<i>Spese di bilancio secondo la classificazione economica e funzionale, distinti per competenza/residui.</i>	<i>Idem.</i>

4. La rendicontazione telematica

4.1 L'evoluzione normativa

Al fine di rendere l'attività di rendicontazione più rapida, efficiente e fruibile, sono stati introdotti negli anni novanta provvedimenti legislativi che hanno costituito il presupposto per l'utilizzo dell'informatica in questo settore.

Tappa fondamentale di questo processo è costituita dal DPR 367/94, che prevede la possibilità di rendere le contabilità delle operazioni con *strumenti e supporti informatici*, modificando anche l'art. 604 del RCGS (92).

Successivamente con il D.lgs. 430/97 viene sottolineato che tra i compiti attribuiti alla Banca, nell'ambito del servizio di tesoreria centrale e provinciale, vi è quello di rendere *pienamente e incondizionatamente fruibili alle competenti strutture ministeriali, mediante collegamenti informatici, tutte le informazioni riguardanti i flussi di tesoreria*.

In seguito a tali disposizioni normative, un comitato costituito dalla Corte dei conti, dal MEF e dalla Banca d'Italia fissa le linee guida della rendicontazione telematica con un documento che ne costituirà il quadro di riferimento per l'attuazione.

4.2 I flussi telematici di rendicontazione

Dal 2000 i flussi informativi inviati, tramite RUPA, dalla Banca alla RGS con cadenza giornaliera e mensile sono relativi alle entrate e alle uscite Erario Stato, alle contabilità speciali e ai conti di tesoreria unica (93). La RGS fornisce successivamente agli altri soggetti della pubblica Amministrazione istituzionalmente interessati (94) le informazioni di rispettiva competenza.

La RGS invia giornalmente alla Banca un flusso contenente le prenotazioni delle variazioni alle entrate imputate all'Erario dello Stato.

I flussi sono scambiati mediante *file transfer* e autenticati secondo presidi di elevata sicurezza.

(92) "Le sezioni di tesoreria rendono conto, anche mediante l'utilizzo di strumenti e procedure informatiche, delle operazioni di entrata e di uscita, per tutte le contabilità loro affidate [...]."

(93) Cfr. riquadro successivo.

(94) Dipartimento del Tesoro, Uffici centrali di Bilancio, Dipartimenti provinciali del Tesoro, ecc.

Sulle nuove modalità di rendicontazione si sono positivamente riflesse anche le facilitazioni connesse con l'introduzione delle procedure per la dematerializzazione dei titoli di spesa.

In particolare, per quanto concerne le spese fisse telematiche sono stati eliminati i modelli di rendicontazione inviati alla Corte in allegato ai titoli cartacei e sostituiti da una rendicontazione telematica prodotta dalla sezione di Roma tuscolano.

La dematerializzazione degli ordinativi di contabilità speciale consente di inviare ai titolari dei conti collegati in rete un flusso telematico contenente tutte le informazioni relative sia alle disposizioni di pagamento, con il collegamento fra la provenienza e la destinazione dei fondi, sia agli introiti, con tutti i dati relativi alle quietanze, anziché i modelli cartacei con i titoli allegati.

Per gli ordini di accreditamento informatici, sono inviati alla RGS un flusso giornaliero e uno mensile, per la rendicontazione rispettivamente degli ordini movimentati nella giornata e di quelli non ancora estinti.

* * *

In conclusione, il supporto cartaceo viene utilizzato esclusivamente per gli elaborati che le tesorerie devono trasmettere con i documenti di entrata e i titoli cartacei, alle Amministrazioni pubbliche che non hanno ancora reso operativo il collegamento telematico.

FLUSSI TELEMATICI DI RENDICONTAZIONE

- GIORNALIERI -

ERARIO

- RG001 - emissioni e variazioni effettuate sulle quietanze relative alle entrate imputate all'Erario dello Stato. Il flusso sostituisce l'invio degli estratti cartacei di quietanza agli uffici di ragioneria competenti.
- RG002 - totale, per capo e competenza/residui, delle quietanze emesse nel giorno comprensive delle variazioni effettuate nel giorno stesso per l'anno in corso.
- RG006 - prenotazione delle variazioni alle quietanze relative alle entrate imputate all'Erario dello Stato, disposte dalla RGS. E' l'unico flusso proveniente da RGS.
- RG007 - totale, per capo e competenza/residui, delle quietanze emesse per l'anno precedente comprensive delle variazioni effettuate nella stessa giornata.
- RG008 - prenotazioni delle variazioni alle quietanze emesse scartate in fase di acquisizione del flusso nel sistema informativo della Banca o dichiarate non eseguibili dalle tesorerie.
- RG011 - elenco dei versanti delle quietanze cumulative in cui sono raggruppati gli importi accreditati su conto corrente postale da diversi versanti.
- 20007 - ordini di accreditalmento movimentati nella data contabile di riferimento.

CONTABILITÀ SPECIALI E TESORERIA UNICA

- RG003 - disponibilità alla fine dell'esercizio precedente, aumenti e diminuzioni cumulati, saldo alla data corrente distinti per contabilità.
- RG004 - disponibilità al giorno precedente, entrate e uscite del giorno, distinte per conto di tesoreria unica e per tesoreria.
- 22003 - disposizioni di pagamento, entrate e saldi delle contabilità speciali telematiche distinti per titolare.

- MENSILI -

ERARIO

- RG009 - totale, per capo, capitolo, articolo e competenza/residui, delle quietanze emesse nel mese per l'anno in corso comprensive delle variazioni.
- RG010 - totale, per capo, capitolo, articolo e competenza/residui, delle quietanze emesse per l'anno precedente comprensive delle variazioni effettuate.
- RG013 - situazione degli ordini di accreditalmento delle Amministrazioni emittenti di pertinenza della RGS/CDC movimentati e non movimentati nel mese.
- RG014 - pagamenti delle spese di bilancio per ministero/capitolo, totalizzati a tutto il mese di riferimento.

CONTABILITÀ SPECIALI E TESORERIA UNICA

- RG005 - movimenti analitici effettuati su ciascun conto di tesoreria unica con la relativa imputazione al sottoconto fruttifero o infruttifero, distintamente per tesoreria.
- RG015 - saldo alla chiusura dell'esercizio precedente, entrate, uscite e saldo a tutto il mese in corso per singolo ente e riepilogati per tesoreria.
- 22004 - disposizioni di pagamento, entrate e saldi delle contabilità speciali telematiche distinti per titolare.

5. La chiusura dell'esercizio

Gli adempimenti che le tesorerie svolgono alla chiusura dell'esercizio (95) sono finalizzati a consentire la totalizzazione delle operazioni "per anno" e la contabilizzazione delle operazioni il cui *iter* inizia in un esercizio e si completa in quello successivo.

Per quanto riguarda le rilevazioni contabili, alla fine dell'ultimo giorno lavorativo dell'anno sono eseguite le ordinarie chiusure mensili dalle quali, in base alle evidenze del tabulato mod. 82/83 T (che è in sostanza il registro generale degli incassi e dei pagamenti) si ottiene il debito trasportato (96) che è rappresentato dallo sbilancio tra i pagamenti e gli introiti effettuati: tale importo costituisce il dato iniziale dell'esercizio che si apre e viene esposto nei tabulati mod. 82/83 T del nuovo anno. Il debito trasportato rappresenta il dato finale al quale la tesoreria statale fa riferimento nelle eventuali scritture di variazione eseguite nel nuovo esercizio per operazioni effettuate nel precedente.

Le operazioni per la chiusura, riguardanti i titoli di spesa, sono funzionali a individuare quelli che scadono di validità alla fine dell'esercizio. L'ufficio "Incassi, pagamenti e controllo" quindi, all'approssimarsi della chiusura dell'esercizio, sulla base delle proprie evidenze provvede a effettuare una ricognizione dei titoli che scadono di validità e a richiedere in restituzione quelli giacenti presso gli uffici pagatori.

Le operazioni eseguite nel nuovo esercizio che devono essere riferite al vecchio riguardano, oltre alle variazioni delle scritture dell'esercizio precedente, i titoli di spesa non pagati nell'esercizio di emissione, i quali conservano la loro validità anche nel successivo: infatti per i titoli ancora validi 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, indicando con il termine trasporto il complesso di adempimenti con cui si perviene alla nuova imputazione.

(95) 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 dal 1° luglio al 30 giugno, pure con un 13° mese. Nel mese di proroga potevano essere eseguite operazioni riferite all'esercizio precedente. In effetti si trattava di un artificio contabile che comportava notevoli intralci alla correttezza delle operazioni poiché nel mese di proroga dovevano essere prodotte due contabilità per gli incassi e i pagamenti: una per l'esercizio in apertura e l'altra per quello in chiusura. La legge 468/78 ha abolito il 13° mese.

(96) Qualora gli incassi superassero i pagamenti il debito assumerebbe segno negativo e rappresenterebbe un credito per il Tesoro.

Nella tesoreria telematica le procedure per il trasporto al nuovo esercizio sono eseguite con sistemi automatici che consentono di ridurre considerevolmente i tempi prima necessari: con le nuove modalità i titoli di spesa possono trovare assai tempestivamente la scritturazione sui conti di bilancio.

I titoli di spesa da trasportare, pagati ancor prima che sia completata la procedura di trasporto, sono scritturati dalla tesoreria al conto sospeso collettivi. Dopo il completamento della procedura, 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 in tempo utile da altri uffici pagatori, i quali li producono in rimborso alle tesorerie nel nuovo esercizio.

Per i depositi provvisori la tesoreria deve inviare alla Direzione provinciale dei servizi vari appositi elenchi relativi ai depositi in essere affinché quest'ultima appronti - ove possibile - gli ordini di restituzione. In ogni caso la riassunzione in carico dei depositi provvisori già in essere viene effettuata senza che sia approntata alcuna modifica agli elementi identificativi.

Le operazioni per il trasporto al nuovo esercizio di alcuni titoli spesa

Ordinativi diretti

Gli ordinativi diretti rimasti inestinti al 31 dicembre possono essere pagati anche nell'esercizio successivo purché ne sia variata l'imputazione.

A tal fine la Banca d'Italia, entro il 20 gennaio di ciascun anno, elabora l'elenco di tali titoli con modalità informatiche e lo invia alla RGS. Quest'ultima, dopo aver effettuato il riscontro con i propri dati, attribuisce la nuova imputazione e restituisce l'elenco alla Banca d'Italia per il pagamento.

Ordini di accreditamento

Gli ordini di accreditamento concernenti spese in conto capitale possono essere trasportati all'esercizio successivo, su richiesta del funzionario delegato, purché ne sia variata l'imputazione. A tal fine i funzionari delegati sono tenuti a segnalare entro il 10 gennaio alle tesorerie gli ordini di accreditamento da trasportare al nuovo esercizio. Non possono essere ulteriormente trasportati gli ordini di accreditamento per i quali il trasporto sia già avvenuto nell'esercizio precedente.

La Banca d'Italia comunica con un flusso RUPA i titoli da trasportare al SIRGS; quest'ultimo assegna la nuova imputazione e la invia, sempre via RUPA, alle tesorerie. Per gli ordini di accreditamento emessi da Amministrazioni non aderenti al SIRGS la comunicazione di trasporto da parte della

Banca d'Italia e l'attribuzione della nuova imputazione da parte della RGS sono ancora gestite con flussi cartolari.

Le tesorerie, infine, comunicano al funzionario delegato l'avvenuto trasporto e gli estremi della nuova imputazione ed estinguono d'ufficio gli ordini di accreditamento che presentano una disponibilità residua fino a 5,16 euro, emettendo in contropartita una quietanza d'entrata Erario.

Ordinativi su ordini di accreditamento

Il trasporto degli ordinativi rimasti insoluti al 31 dicembre viene effettuato dalle tesorerie che, dopo aver ricevuto i fondi in conto residui, riportano la nuova imputazione sui singoli titoli in conto del nuovo esercizio

Per la sistemazione degli ordinativi emessi e pagati negli anni precedenti (sino all'anno n-2) e scritturati al conto sospeso "collettivi", la Banca d'Italia trasmette agli Uffici centrali di bilancio presso le singole Amministrazioni o alle Ragionerie presso i Dipartimenti provinciali dei servizi vari gli elenchi, su CD-rom, dei predetti ordinativi (mod. 79 RT) per consentire l'individuazione degli ordinativi da sistemare mediante l'emissione di nuovi ordini di accreditamento.

Ordinativi di contabilità speciale

Al termine delle elaborazioni relative all'ultima giornata lavorativa dell'esercizio, il sistema informativo produce distintamente per tesoreria 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 dicembre 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 dalla tesoreria al titolare della contabilità speciale per informarlo della nuova numerazione attribuita ai titoli trasportati.

Le tesorerie possono perciò scritturare in esito definitivo gli ordinativi della specie pagati fin dal primo giorno lavorativo dell'anno, provvedendo a riportare sugli stessi, prima della resa in contabilità, il nuovo numero attribuito; dalla stessa data è possibile inoltre, per il titolare della contabilità speciale, emettere titoli di spesa ai quali, ovviamente, viene assegnata la numerazione a partire da 1.

MODULI PRODOTTI IN CHIUSURA D'ESERCIZIO

A cura delle tesorerie

<i>Mod. 14 CG</i>	Scheda prenotazione dei buoni o ordinativi su ordini di accreditamento
<i>Mod. 15 CG</i>	Decreto di riduzione degli ordini di accreditamento in tutto o in parte inestinti alla chiusura dell'esercizio sui titoli
<i>Mod.31 ter CG/66 T</i>	Elenco degli ordinativi e dei buoni estinti tratti sull'ordine di accreditamento
<i>Mod. 32 bis CG</i>	Elenco degli ordinativi su ordine di accreditamento rimasti inestinti alla fine dell'esercizio e trasportati all'esercizio successivo
<i>Mod. 34 CG</i>	Elenco degli ordini di accreditamento rimasti in tutto o in parte inestinti
<i>Mod. 100 T</i>	Elenco dei titoli da trasportare e di quelli colpiti da perenzione, distintamente per competenza e residui
<i>Mod. 108 CG</i>	Segnalazioni negative desunte dai mod. 34 CG e mod. 32 bis CG da comunicare all'Ufficio centrale del bilancio

A cura dell'Amministrazione centrale della Banca d'Italia

<i>Mod. 79 RT</i>	Elenco dei titoli pagati in conto sospeso in attesa di nuova imputazione
-------------------	--

A cura dei funzionari delegati

<i>Mod. 63 CG</i>	Elenco delle spese variabili, d'ordine e obbligatorie insoddisfatte alla chiusura dell'esercizio
-------------------	--

FLUSSI INFORMATICI DI FINE ESERCIZIO

*Flusso RUPA per la
perenzione e il trasporto
degli O/A*

Elenco degli ordini di accreditamento inestinti alla fine dell'esercizio precedente perenti e quelli di cui il funzionario delegato abbia richiesto il trasporto. Esso è prodotto dopo il 15 gennaio, quando i funzionari delegati hanno comunicato il trasporto e includerà soltanto i record relativi a O/A perenti e trasportati

*Flusso RUPA per gli
ordinativi su O/A pagati
in tempo utile*

Viene prodotto nei mesi da gennaio ad aprile di ciascun anno per segnalare gli ordinativi su O/A pagati un tempo utile

*Mod. 79 RT su CD-rom
destinati agli uffici
centrali di bilancio
della RGS*

CD-rom contenente gli elenchi degli ordinativi su ordini di accreditamento (cfr. paragrafo ordinativi su O/A)

6. Il conto giudiziale

Il conto giudiziale, presentato dalla Banca d'Italia nella sua qualità di agente contabile, si riferisce alle entrate e alle uscite della contabilità di Stato, dei depositi, dei titoli e valori concernenti il debito pubblico. La Banca presenta anche un conto giudiziale per il servizio di cassa che essa (al di fuori del servizio di tesoreria statale) effettua per conto delle Agenzie fiscali, della Scuola Superiore della economia e finanze e dell'INPS.

I conti sono elaborati dal Servizio Rapporti con il tesoro sulla base dei sottoconti prodotti dalle tesorerie e sono consegnati, con tutta la documentazione giustificativa, al MEF che, dopo i riscontri di regolarità e conformità alle scritture, li trasmette alla Corte dei conti.

I sottoconti, custoditi dalle tesorerie fino alla data di spedizione che viene stabilita anno per anno, sono costituiti da riepiloghi delle operazioni effettuate, ai quali le tesorerie stesse allegano le matrici dei documenti emessi per contabilizzare gli incassi e, ove previsto, i titoli pagati. Per l'Erario in luogo delle matrici sono allegati ai sottoconti i CD-rom contenenti tutti i dati.

La Corte provvede all'emanazione del giudizio di conto al termine del quale un apposito decreto riconosce regolare il conto medesimo. Ove fosse riconosciuto un danno erariale, il Procuratore generale della Corte avvia il giudizio di responsabilità contabile.

7. La responsabilità contabile del tesoriere

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 delle quali 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 della 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 luglio 1934, n. 1214) stabilisce 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.

In relazione alla responsabilità contabile, particolare attenzione meritano il profilo dell'elemento soggettivo, quello della ripartizione degli oneri probatori, e infine l'applicazione da parte della Corte del cosiddetto potere riduttivo.

Per quanto riguarda l'elemento soggettivo, perché vi sia responsabilità contabile è necessario che il fatto dannoso sia imputabile "psicologicamente" all'agente a titolo di dolo o colpa. La legge 20/94 e la legge 639/96 hanno limitato l'imputabilità alla colpa grave (97).

Principio ormai acquisito dal legislatore è quello per cui ai fini della configurazione della responsabilità patrimoniale non è sufficiente l'elemento oggettivo (cioè il comportamento lesivo), ma è necessario anche l'elemento soggettivo da intendersi come riconducibilità del comportamento stesso a un particolare atteggiamento "psicologico" dell'agente. L'ordinamento vigente non riconosce, quindi, ipotesi di responsabilità oggettiva ma configura l'elemento psicologico come elemento essenziale della responsabilità. Quest'ultimo può articolarsi nelle due forme del dolo e della colpa, a seconda che il fatto sia stato voluto dall'agente oppure, per quanto non voluto, sia imputabile alla sua negligenza o imprudenza.

Per ciò che concerne il profilo probatorio, si è a lungo discusso in dottrina in ordine all'esistenza, nei giudizi di responsabilità contabile, di un'inversione legale dell'onere della prova poiché sarebbe sufficiente la semplice irregolarità nella presentazione del conto da parte dell'agente contabile, ai fini della dichiarazione di responsabilità, salvo che l'agente stesso non provi l'assenza di colpa. Alcuni autori, inoltre, hanno radicalizzato tale teoria, ritenendo di poter individuare nel fatto dell'ammanco addirittura una presunzione *iuris et de iure* di colpa: l'agente contabile potrebbe solo provare di non aver materialmente commesso il fatto dannoso.

Ma il più recente orientamento dottrinale, così come l'indirizzo prevalente della Corte dei conti, hanno riconfigurato la responsabilità contabile riconducendola al comune genere della responsabilità per inadempimento dell'obbligazione di restituzione. Il normale regime probatorio di tali obbligazioni prevede che la parte attrice provi il fatto dell'inadempimento, mentre il convenuto dimostri l'assenza di colpa attraverso la prova che l'adempimento è stato impedito da una causa non imputabile al debitore, non superabile, cioè, attraverso il grado di diligenza richiesto dall'obbligazione di cui si tratta.

Pertanto, nel caso di specie, alla Procura presso la Corte dei conti incombe l'onere di provare l'inadempimento dell'obbligo di restituzione, da non ritenersi implicito nel fatto stesso dell'irregolarità del conto, mentre al-

(97) Sono, quindi, esclusi da responsabilità i danni causati da "colpa lieve" e da "colpa lievissima" dell'agente.

l'agente contabile spetta quello dell'inesistenza del danno e della non imputabilità dello stesso ex art. 1218 c.c. Non opera, quindi, né il principio di inversione dell'onere della prova né una presunzione di colpa.

Infine, occorre considerare il cosiddetto potere riduttivo, previsto dall'art. 83 della legge di contabilità generale dello Stato in base al quale la Corte dei conti può discrezionalmente decidere – valutate equitativamente le circostanze – di porre a carico dell'agente, in caso di condanna, solo parte del danno causato all'Amministrazione. In base alla dottrina tradizionale tale potere era applicabile solo alla responsabilità amministrativa; a partire dalla metà degli anni settanta la giurisprudenza della Corte ritiene estensibile alla responsabilità contabile tale potere riduttivo.

In conclusione, l'evoluzione registrata nei tre aspetti esaminati della responsabilità erariale è riconducibile a una stessa *ratio* che, da un lato, è quella di avvicinare la configurazione della stessa a quella della responsabilità civile e amministrativa e, dall'altro, quella di rafforzare l'autonomia degli amministratori responsabilizzandone l'azione.

**IL SISTEMA INFORMATIVO DELLE OPERAZIONI
DEGLI ENTI PUBBLICI
(SIOPE)**

1. Il sistema informativo delle operazioni degli enti pubblici (SIOPE)

1.1 Dalla tesoreria unica al SIOPE

Il Sistema informativo delle operazioni degli enti pubblici (SIOPE) rappresenta la svolta nell'assetto infrastrutturale della finanza pubblica: esso può essere, infatti, considerato il punto di arrivo del processo iniziato negli anni ottanta con l'avvio del sistema di tesoreria unica e quello di partenza nella dotazione delle strutture tecniche e operative necessarie al monitoraggio dei flussi finanziari.

Dalla seconda metà degli anni novanta la finanza pubblica italiana è stata interessata da numerosi interventi normativi volti a realizzare il decentramento di funzioni e compiti dallo Stato agli enti territoriali, l'introduzione di nuovi tributi locali e la compartecipazione in quelli erariali. Con il federalismo fiscale vengono ridotti i trasferimenti statali a favore degli enti territoriali e si attenua sensibilmente la connotazione di "bilanci pubblici di trasferimento" emersa negli anni settanta. Gli enti territoriali diventano soggetti attivi con gestione propria delle entrate e condividono con lo Stato gli obiettivi di finanza pubblica europea: il Patto di stabilità interno (98) prevede per gli enti territoriali politiche di contenimento del deficit e di riduzione del debito.

Nel nuovo quadro di finanza pubblica, il progressivo superamento della disciplina della tesoreria unica rappresenta una condizione imprescindibile: la tesoreria unica, nata per il controllo dei flussi finanziari trasferiti dallo Stato agli enti territoriali nell'ottica del contenimento del debito pubblico, non risulta funzionale alle nuove esigenze. Si rende quindi indispensabile che la progressiva riduzione dei flussi finanziari intermediati dalla tesoreria statale non produca "scadimento" nelle informazioni necessarie agli enti e alla struttura statale per monitorare l'andamento degli aggregati.

La realizzazione di una base dati che contenga informazioni sull'attività finanziaria degli enti pubblici rappresenta la risposta più pertinente a tali esigenze che può favorire nuove e più efficienti modalità di programmazione e di gestione delle politiche di finanza pubblica nel rispetto delle autonomie e delle responsabilità.

1.2 Le funzioni della Banca d'Italia e del MEF nell'assetto normativo

Il SIOPE è fondato su un articolato quadro normativo caratterizzato dalla coesistenza di norme primarie, secondarie (decreti e provvedimenti ministeriali) e atti bilaterali (convenzioni).

(98) Articolo 28 del "collegato" alla legge finanziaria per il 1999.

Il primo passo verso la realizzazione di un sistema informativo per la rilevazione dei dati (incassi e pagamenti) delle Amministrazioni pubbliche è costituito dall'articolo 28 della legge finanziaria per l'anno 2003.

Questa norma, con l'obiettivo di assicurare la rispondenza dei conti pubblici ai parametri europei, dispone la codifica delle operazioni di incasso, di pagamento e dei dati di competenza economica rilevati dalle Amministrazioni pubbliche; senza l'indicazione della codifica nelle disposizioni finanziarie i tesorieri o cassieri degli enti non possono eseguire le operazioni di incasso e di pagamento.

La legge finanziaria per il 2005 prevede l'avvio della fase sperimentale del SIOPE, demandando al Ministero dell'Economia e delle finanze la individuazione di un numero limitato di enti i cui tesorieri sono in grado di trasmettere all'archivio le informazioni, opportunamente codificate, sugli incassi e sui pagamenti (99). L'adesione al SIOPE consente di uscire dalla tesoreria unica.

L'emanazione dei provvedimenti di competenza del MEF avviene su due livelli: quello tecnico con la partecipazione della Ragioneria generale dello Stato, dell'Istat, della Banca d'Italia e dei rappresentanti delle Amministrazioni pubbliche interessate; quello istituzionale che si realizza in sede di Conferenza unificata Stato, Regioni e Autonomie locali. Il quadro normativo viene completato da circolari per gli aspetti generali e da istruzioni particolari destinate all'occorrenza a singoli soggetti partecipanti al SIOPE.

Nel gennaio del 2003 con apposito decreto sono codificate le spese dello Stato (100) per le Amministrazioni centrali; dal 2004 sono introdotti il codice merceologico (CPV) stabilito a livello comunitario e il codice unico di progetto (CUP).

Nei primi mesi del 2005, il MEF ha emanato i decreti che definiscono la codifica delle operazioni di incasso e di pagamento per le Regioni, le Aziende sanitarie locali (ASL), gli enti locali (Comuni, Province, Comunità montane, consorzi e altri enti locali) e le Università.

Nel marzo del 2003, con atto bilaterale (convenzione) il MEF ha affidato alla Banca d'Italia, nell'ambito del servizio di tesoreria statale, la realizzazione e la gestione del SIOPE.

(99) Gli enti sono individuati secondo un criterio di rappresentatività sia per area geografica sia per categoria di appartenenza. In particolare sono: una Regione, tre Province, tre Comunità montane, sei Comuni e tre Università. La norma, tuttavia, non esclude anche in base ai risultati conseguiti, l'estensione della sperimentazione ad altri enti nel corso del 2005.

(100) Circolari del MEF n. 46 del 20 dicembre 2002 e n. 2 del 21 gennaio 2004.

La convenzione, articolata in nove punti, disciplina: il contenuto del sistema informativo (dati di cassa ed economici delle Amministrazioni pubbliche); i soggetti segnalanti, individuati nella Banca d'Italia per i dati relativi al servizio di tesoreria statale e nei tesoriere degli altri enti pubblici; le modalità di segnalazione e di accesso al sistema informativo.

Il Ministero è proprietario dei dati contenuti nel sistema informativo, ne disciplina e coordina il funzionamento e l'elaborazione dei dati. La Banca d'Italia sovrintende allo sviluppo del sistema informativo, alla elaborazione dei dati e promuove, in concorso con il dicastero, lo sviluppo delle tecnologie informatiche nelle procedure di incasso e di pagamento anche ai fini di un più ampio coinvolgimento, nel sistema informativo, dei soggetti pubblici diversi dallo Stato.

1.3 Gli altri soggetti

L'Istituto nazionale di statistica (Istat) individua e censisce gli enti soggetti alla disciplina della codifica delle operazioni di incasso e pagamento ai fini del SIOPE. Gli enti, definiti unità istituzionali, rientrano nel comparto delle Amministrazioni pubbliche (101) previsto dal Sistema europeo dei conti SEC95 e codificato come S13.

Le unità istituzionali sono classificate secondo due caratteristiche fondamentali: la prima inerente alla natura di unità istituzionale definita come centro elementare di decisione economica, caratterizzato da autonomia decisionale e da una contabilità completa; la seconda per il criterio economico che viene adottato per la classificazione dell'attività.

La corretta e tempestiva individuazione delle unità istituzionali, ai fini dell'aggiornamento della lista delle Amministrazioni pubbliche, ha comportato la predisposizione di un canale informativo di tipo circolare tra Banca d'Italia, MEF, Istat ed Enti.

Gli enti pubblici che rientrano nel SIOPE sono le Regioni, le Province, i Comuni, le Università e le ASL: attualmente nel comparto delle Amministrazioni pubbliche sono censite circa 9.500 unità istituzionali.

Agli enti pubblici il SIOPE richiede la corretta rappresentazione, per mezzo della prevista codifica, delle operazioni di incasso e di pagamento, e la verifica della compatibilità con gli assetti delle responsabilità e delle strutture organizzative.

(101) Il settore delle Amministrazioni pubbliche comprende i sottosettori: enti delle amministrazioni centrali; enti delle amministrazioni locali; enti nazionali di previdenza e assistenza sociale.

La trasmissione dei dati al SIOPE, per il tramite del proprio tesoriere/cassiere, oggi in gran parte avviene mediante supporti cartacei (reversali di incasso e mandati di pagamento). L'attuazione della normativa sulla firma elettronica nei rapporti tra ente e tesoriere e l'utilizzo sempre più ampio delle nuove tecnologie comporteranno la progressiva dematerializzazione dei documenti di spesa e di incasso. Il collegamento dell'ente alla rete e l'impiego dell'informatica consentiranno lo snellimento dell'iter amministrativo con positive ricadute sui livelli di efficacia e di efficienza: il tesoriere potrà automatizzare i processi di spesa e di incasso con economie nelle fasi di controllo, invio e utilizzo dei dati.

Agli enti saranno resi disponibili i dati secondo criteri concordati con il MEF nell'ambito della Conferenza unificata Stato, Regioni e Autonomie locali.

I tesoriere/cassieri (102) degli enti svolgono un ruolo cruciale nell'alimentazione dei dati del SIOPE: essi devono verificare che nel documento sia stato rispettato l'obbligo della codifica.

Con cadenza giornaliera, i tesoriere/cassieri inviano alla Banca d'Italia i dati delle operazioni svolte utilizzando la Rete nazionale interbancaria (RNI). Le banche costituiscono l'anello di collegamento tra gli enti pubblici e il sistema informativo e garantiscono, a quest'ultimo, la sicurezza della provenienza e dell'integrità dei dati derivante da una rete di trasmissione di alta affidabilità e dotata di sistemi e procedure a elevata continuità operativa.

1.4 La codifica delle operazioni

Poiché il SIOPE interessa enti che hanno sistemi contabili e di bilancio differenti, per rendere comparabili i dati è stata elaborata una codifica analitica e univoca che riporta le operazioni a canoni di omogeneità. In tal modo il dato risulta indipendente dal sistema contabile e può essere comparato con dati appartenenti a sistemi contabili diversi.

Le spese delle Amministrazioni dello Stato riportano, dal 2004, oltre alla codifica anche il codice di classificazione merceologica denominato *Common Procurement Vocabulary* (CPV).

Il CPV ha lo scopo di uniformare la descrizione degli oggetti degli appalti pubblici, tramite un sistema di codici alfanumerici messo a punto dall'Eurostat per individuare in modo univoco in ciascuno Stato membro dell'Unione europea un determinato bene o servizio.

(102) Anche la Poste spa può svolgere le funzioni di tesoriere e, in tale veste, partecipare al SIOPE.

L'introduzione in ambito comunitario del CPV armonizza e realizza un sistema di riferimento unico per beni e servizi che, utilizzando la stessa descrizione, consente di superare le difficoltà di tipo linguistico e di rendere confrontabili in un contesto sovranazionale tipologie di spesa omogenee; inoltre, il CPV migliora la trasparenza degli appalti pubblici.

Contestualmente al CPV, è prevista l'introduzione di un Codice unico di progetto (CUP) associato a ogni nuovo investimento pubblico valido per tutte le articolazioni organizzative e territoriali della pubblica Amministrazione e per tutti i soggetti, sia pubblici sia privati. Il CUP è un codice alfanumerico che accompagna ciascun progetto di investimento fin dalla assegnazione delle risorse per seguirne, successivamente, tutte le varie fasi della realizzazione.

La possibilità di associare mediante il CUP a ogni investimento pubblico tutte le principali categorie di spesa riconducibili al progetto permette una maggiore trasparenza e un costante monitoraggio delle risorse finanziarie impiegate.

1.5 Le reti informatiche e l'archivio

Il SIOPE si avvale delle reti telematiche con le quali operano la PA e il sistema bancario.

Nel SIOPE coesistono una rete pubblica, la Rete unitaria della pubblica Amministrazione (RUPA) e una privata, la Rete nazionale interbancaria (RNI) utilizzata dalle banche, attraverso un punto di scambio (gateway). Il colloquio telematico pubblico/privato è fondamentale ai fini del raggiungimento degli obiettivi del SIOPE.

Il sistema informativo alimenta un archivio nel quale affluiscono alla fine di ciascuna giornata operativa e in forma aggregata secondo la codificazione i dati riguardanti le entrate e le spese dello Stato e degli altri enti pubblici. Nel primo caso i dati sono conferiti dalla Banca d'Italia nella funzione di tesoriere dello Stato, nel secondo, dai singoli tesorieri/cassieri degli enti pubblici sia centrali sia territoriali.

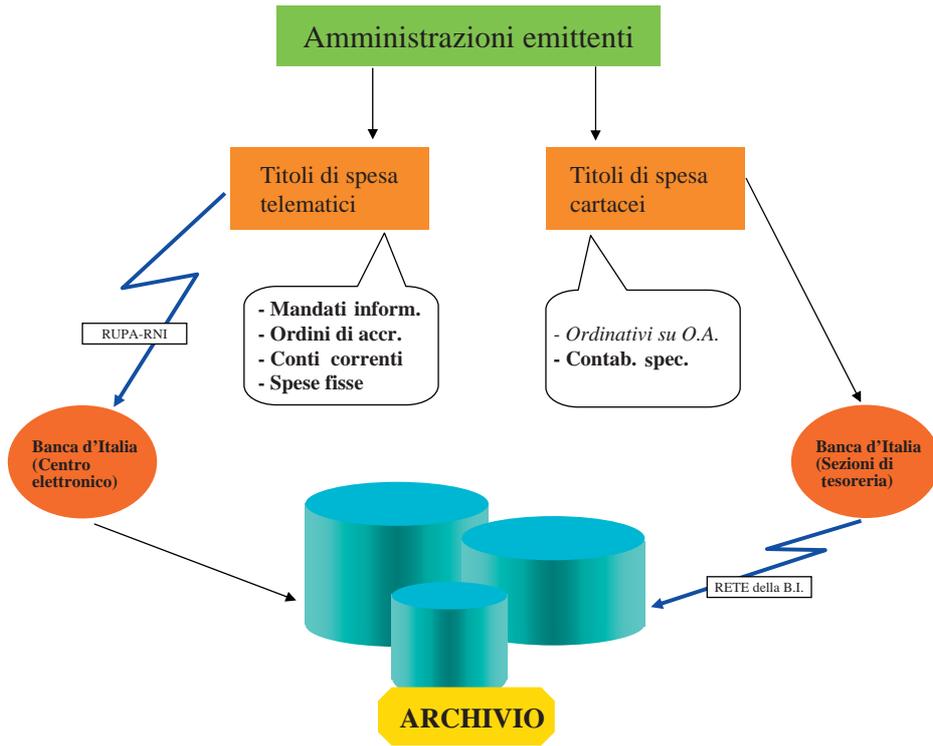
I singoli dati sono acquisiti attraverso l'interconnessione RUPA-RNI che viene utilizzata dalle Amministrazioni centrali dello Stato per l'invio alla Banca d'Italia; la RNI è utilizzata dai tesorieri/cassieri per gli enti pubblici. I dati dell'archivio, elaborati sulla base di criteri e modalità già concordati tra Banca d'Italia e MEF vengono trasmessi a quest'ultimo tramite il sistema RUPA-RNI.

La funzionalità del sistema è assicurata da controlli finalizzati alla corretta acquisizione dei dati sia nella fase di immissione sia in quella di riscontro e accettazione (controllo di congruità e significatività dei dati).

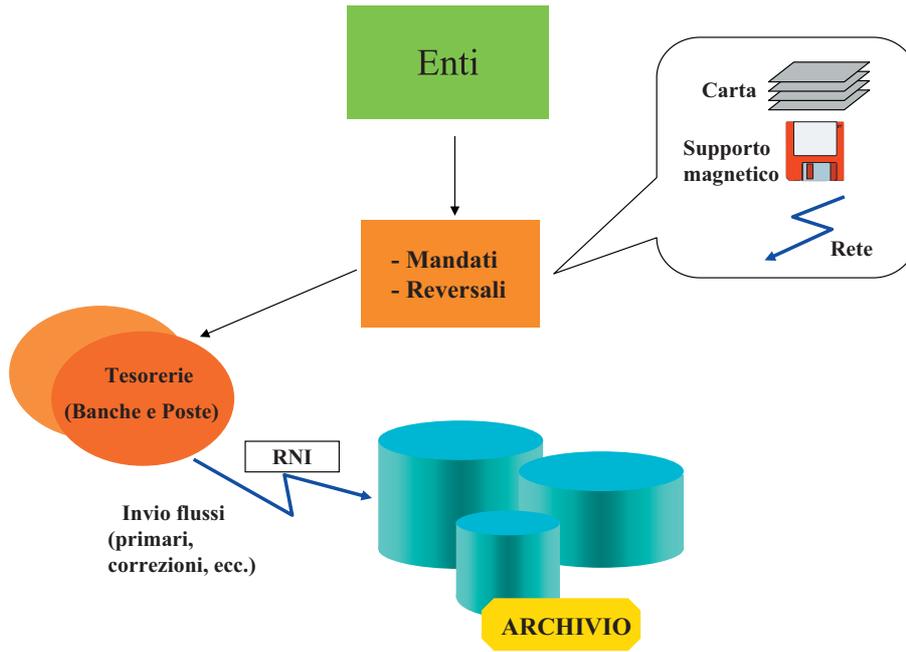
L'archivio è pertanto al centro di un sistema informativo nel quale tutti i soggetti partecipanti, connessi in rete, interagiscono con il SIOPE attraverso un sistema bidirezionale: dai soggetti verso l'archivio (fase di alimentazione dell'archivio), dall'archivio verso i soggetti (utilizzo dei dati per finalità di finanza pubblica e di misurazione dell'efficacia ed efficienza degli enti).

Le modalità di accesso al SIOPE sono regolate dai decreti del MEF.

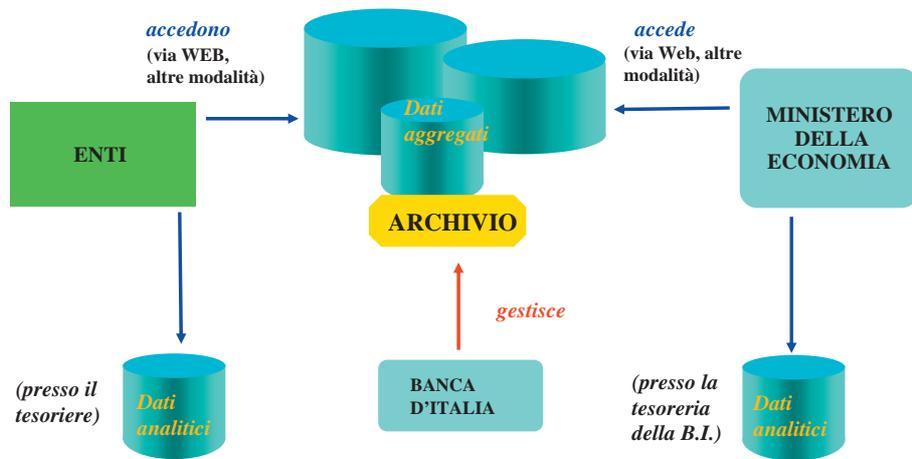
Schema dei flussi di alimentazione
- Stato -



**Schema dei flussi di alimentazione
- Enti pubblici -**



Schema dei flussi informativi



**NOTE SUL PROCESSO DI BILANCIO
E SUI PRINCIPALI DOCUMENTI DI FINANZA PUBBLICA**

a cura di
PASQUALE FERRO

1. La formazione del bilancio all'interno delle Amministrazioni

Il processo di bilancio si avvia generalmente nel mese di marzo con l'emanazione della circolare con la quale il Ministero dell'Economia fornisce alle Amministrazioni indicazioni sulla formulazione delle previsioni di entrata e di spesa. Nella circolare vengono esposti il quadro di finanza pubblica nell'anno in corso e i risultati conseguiti con le manovre di bilancio che, dopo il passaggio all'euro, hanno puntato sull'accelerazione del processo di convergenza dei conti pubblici verso i parametri stabiliti in sede europea e sul rispetto del saldo del conto economico delle Amministrazioni pubbliche e del processo di riduzione del debito pubblico; 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 MEF, seguendo le indicazioni restrittive imposte dalle esigenze di risanamento della finanza pubblica, ha indotto le Amministrazioni a 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 a una riconsiderazione globale delle esigenze e degli obiettivi ai quali rapportare l'intero stanziamento di bilancio.

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 a un riesame degli stanziamenti applicando i criteri riportati nella circolare ministeriale e illustrando, con note giustificative, le occorrenze necessarie all'assolvimento dei compiti loro demandati e quelle volte al soddisfacimento di nuove o maggiori esigenze non comprimibili.

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 e 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 a 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* (DPEF), che indica i criteri e i parametri, e quindi le "regole" e gli indirizzi, che devono essere seguiti nella redazione del bilancio. Pertanto, il quadro di finanza pubblica e gli obiettivi della politica di bilancio per il triennio successivo esplicitati nella citata circolare sono costruiti in coerenza con le indicazioni che saranno contenute nel DPEF e delle quali 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 DPEF.

La riforma del bilancio ha avuto riflessi anche sulla procedura per la predisposizione del bilancio all'interno delle Amministrazioni. Infatti, la legge 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 (103). Un ruolo più incisivo rispetto al passato è affidato al Ministro dell'Economia, 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 dei 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 stanziate per spese in conto capitale e non impegnate.

Dal 1998, seguendo le indicazioni della riforma, il bilancio dello Stato è quindi articolato, per l'entrata e per la spesa, in "unità revisionali di base"; per ciascuna di queste 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);

(103) 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.

- 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.

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 e delle 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 a 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 assegnano le risorse ai dirigenti generali responsabili della gestione.

Un ruolo importante è rivestito, nel nuovo processo di bilancio, dalle note preliminari allegate a ciascuno stato di previsione della spesa e a quello delle entrate; con la legge 94/97 è stato infatti disposto che le stesse indichino:

- i criteri seguiti nella formulazione delle previsioni, con particolare riguardo alla spesa corrente di natura discrezionale con tassi di variazione significativamente diversi da quello indicato per le spese correnti nel DPEF 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 effettua-

ta con decreto del Ministro dell'Economia 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.

2. I documenti di bilancio

Le date di presentazione dei documenti di bilancio sono state stabilite dalle leggi n. 468/78 e n. 362/88 e successivamente modificate dalla legge n. 208/99 in modo da avvicinare maggiormente la fase della programmazione degli interventi (DPEF) a quella della loro concreta traduzione nei disegni di legge finanziaria e di bilancio. In base al calendario contenuto nelle menzionate leggi, il Consiglio dei Ministri presenta entro il 30 giugno alle Camere il DPEF, che definisce la manovra di finanza pubblica per il periodo compreso nel bilancio pluriennale. Nel DPEF 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 statale e del conto consolidato delle pubbliche Amministrazioni 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 dell'indebitamento netto del conto consolidato delle pubbliche Amministrazioni al netto e al lordo degli interessi, e del debito del settore statale e del conto delle pubbliche Amministrazioni 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 conto delle pubbliche Amministrazioni, al lordo e al netto degli interessi, per ciascuno degli anni compresi nel bilancio pluriennale, e gli eventuali scostamenti rispetto all'evoluzione tendenziale dei flussi della finanza pubblica e le relative cause;
- 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 conto delle pubbliche Amministrazioni per il periodo cui si riferisce il bilancio pluriennale;
- f) l'articolazione degli interventi, anche di settore, 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 esposto, il DPEF indica i criteri e 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 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 DPEF presentato dal Governo.

Entro il 30 settembre il Governo è tenuto a presentare alle Camere: 1) il disegno di legge di approvazione del bilancio annuale e pluriennale a legislazione vigente; 2) il disegno di legge finanziaria; 3) la relazione previsionale e programmatica; 4) il bilancio pluriennale programmatico. Entro il 15 novembre vengono presentati gli eventuali disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica.

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 DPEF. 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 MEF 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 a una programmazione delle entrate e delle spese in un orizzonte temporale più ampio e coerente con il manifestarsi delle tendenze evolutive dell'economia; per questo motivo al documento annuale sono allegati il bilancio pluriennale a legislazione vigente e il bilancio pluriennale programmatico:

- il bilancio pluriennale a legislazione vigente, elaborato in coerenza con le regole e gli obiettivi indicati nel DPEF, espone l'andamento delle entrate e delle spese in assenza degli interventi necessari per correggere l'andamento "spontaneo" delle grandezze di bilancio;
- il bilancio pluriennale programmatico espone invece le previsioni sull'andamento delle entrate e delle spese tenendo conto degli scenari ma-

croeconomici delineati nel DPEF 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 a 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 quelle derivanti dagli andamenti tendenziali e quelle connesse agli interventi programmatici.

Negli ultimi anni è stata sempre più pressante l'esigenza di un maggior controllo sugli andamenti della spesa pubblica per rispettare i vincoli europei. Sono stati approvati diversi provvedimenti con i quali sono state operate riduzioni degli stanziamenti di bilancio con alcune eccezioni che riguardano talune importanti categorie di spesa. Nello specifico, il decreto-legge 194 del 6 settembre 2002 (cosiddetto taglia spese), convertito nella legge 246 del 31 ottobre 2002, ha modificato la L. 468/78 introducendo il principio che ciascuna legge che comporti nuove o maggiori spese debba non solo indicare espressamente, per ciascun anno e per ciascun intervento, la spesa autorizzata, che si intende come limite massimo, ma anche fissare una specifica clausola di salvaguardia per la compensazione degli effetti che eccedano le previsioni; è stata inoltre prevista la possibilità di definire con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, nel caso di rilevanti scostamenti dagli obiettivi indicati nel DPEF, criteri per il coordinamento dell'azione amministrativa e del Governo, volti all'efficace controllo degli andamenti di finanza pubblica; infine, è stata attribuita alle Ragionerie provinciali dello Stato la competenza esclusiva nel monitoraggio degli andamenti di finanza pubblica.

Tra i provvedimenti più recenti in materia di controllo della spesa pubblica si richiamano:

1. il decreto-legge 12 luglio 2004, n. 168, convertito nella legge n. 191 del 30 luglio 2004. Con questo provvedimento, allo scopo di riportare l'indebitamento netto delle pubbliche Amministrazioni sotto la soglia del 3 per cento, è stata disposta la riduzione degli stanziamenti e delle spese discrezionali delle Amministrazioni centrali dello Stato, con l'eccezione di quelle relative a scuola, sanità e sicurezza; la riduzione ha riguardato,

con percentuali diverse a valere sugli stanziamenti di bilancio, le spese per consumi intermedi, quelle per gli investimenti fissi lordi, le spese a carattere pluriennale e i residui di stanziamento;

2. la legge finanziaria per il 2005, con la quale – al fine di assicurare il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica stabiliti in sede di Unione europea, indicati nel DPEF per il triennio 2005-07 – la spesa complessiva delle Amministrazioni pubbliche comprese nel conto economico consolidato, individuate in un apposito elenco alla legge stessa per il 2005 (che comprende Ministeri, organi di rilievo costituzionale, enti di regolazione economica, autorità indipendenti, enti territoriali, Università ecc.) e dall’Istat per gli anni successivi, non può superare il limite del 2 per cento rispetto alle corrispondenti previsioni aggiornate del precedente anno, come risultanti dalla *Relazione previsionale e programmatica*. La norma dispone inoltre che le Amministrazioni adottino comportamenti coerenti con il rispetto del limite di incremento, dal quale sono escluse le spese riguardanti gli organi costituzionali, gli interessi sui titoli di Stato, le prestazioni sociali in denaro connesse a diritti soggettivi e i trasferimenti all’Unione europea a titolo di risorse proprie. In successivi articoli della stessa legge finanziaria sono indicate le modalità di applicazione del limite allo Stato e agli altri enti.

2.2 *La relazione previsionale e programmatica (RPP)*

Questo documento espone il quadro economico generale, le linee di indirizzo della politica economica nazionale e i conseguenti obiettivi programmatici, “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 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 (104). Negli ultimi anni la RPP 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, poiché essa contiene anche 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.

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 a 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

(104) 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 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 MEF 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.

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 riguardo a 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; l'esigenza divenne improcastinabile alla fine degli anni settanta quando si iniziarono a evidenziare i problemi connessi a una rapida crescita delle spese necessarie a sostenere lo Stato sociale, 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 concezione originaria risale agli anni sessanta in concomitanza con i primi tentativi di adottare in Italia il metodo della programmazione economica; 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 attira l'interesse dell'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 468/78 dispone che il disegno di legge finanziaria, in coerenza con gli obiettivi indicati nel DPEF, 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. In base alla norma, la legge finanziaria contiene:

- le variazioni delle aliquote, delle detrazioni e degli scaglioni, le altre misure che incidono sul *quantum* della prestazione, afferenti alle imposte indirette, alle tasse, ai canoni, alle tariffe e ai contributi nonché le eventuali correzioni delle imposte conseguenti all'andamento dell'inflazione (*fiscal drag*);
- 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;
- la determinazione, per le leggi che dispongono spese a carattere pluriennale, delle quote destinate a gravare su ciascuno degli anni considerati;
- la determinazione della quota da iscrivere nel bilancio per le leggi di spesa permanente la cui quantificazione è rinviata alla stessa legge finanziaria;
- la determinazione delle riduzioni di autorizzazioni legislative di spesa;
- 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;
- 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);
- l'importo massimo destinato, in ciascun anno, al rinnovo dei contratti del pubblico impiego e alle modifiche del trattamento economico e normativo del personale dipendente da pubbliche Amministrazioni non compreso nel regime contrattuale;
- altre regolazioni meramente quantitative rinviate alla legge finanziaria dalla leggi vigenti;
- norme che comportano aumenti di entrata o riduzioni di spesa, con esclusione di quelle a carattere ordinamentale ovvero organizzatorio, salvo che esse si caratterizzino per un rilevante contenuto di miglioramento dei saldi;
- norme che comportano aumenti di spesa o riduzioni di entrata e il cui contenuto sia finalizzato direttamente al sostegno o al rilancio dell'economia, con esclusione di interventi di carattere localistico o microsettoriale.

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; 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, stabilì, 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 riguardavano anche gli emendamenti, anche i disegni di legge collegati alla finanziaria diventarono, probabilmente a causa dell'eccessivo carico di riforme non realizzate accumulato nel tempo, provvedimenti con i quali si disponevano riforme anche nei settori diversi da quelli usualmente rientranti nella manovra di bilancio. Sull'argomento intervenne nel 1997 un ordine del giorno parlamentare che definiva 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 dovevano contenere esclusivamente norme 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) erano dimostrati in apposite relazioni tecniche redatte dal governo.

La riforma del bilancio disposta dalla legge n. 208/99 ha slegato la presentazione dei provvedimenti collegati dalla sessione di bilancio. Contestualmente a un ampliamento del contenuto proprio della legge finanziaria, infatti, la legge ha eliminato il cosiddetto collegato di sessione e ridefinito i collegati fuori sessione. In particolare, essa ha previsto che il DPEF indichi i provvedimenti che il Governo ritiene collegati alla manovra di finanza pubblica, stabilendo però che essi possano essere presentati entro il 15 novembre e che il relativo esame avvenga al di fuori dei tempi riservati alla sessione di bilancio.

2.5 *La sessione di bilancio*

I regolamenti parlamentari disciplinano minuziosamente le procedure di esame, discussione e approvazione dei documenti di bilancio. Dal momento della effettiva disponibilità di tali documenti ha inizio la sessione di bilancio che dura 45 giorni per il ramo del Parlamento che li esamina in prima lettura e 35 per quello 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 e 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 indicato, 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.

2.6 *La legge di assestamento del bilancio*

L'articolo 17 della legge 468/78 dispone che entro il mese di giugno il Ministro dell'Economia 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 MEF 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 nel corso dell'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.

3. I conti del Tesoro

3.1 *La relazione trimestrale di cassa (RTC)*

L'art. 30 della legge n. 468/78 dispone che, entro i mesi di febbraio, giugno, settembre e dicembre, il Ministro dell'Economia presenti 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 RTC, i Comuni e le Province debbono trasmettere alla propria Regione (gli altri enti direttamente al MEF), a cadenze prestabilite, i dati periodici della gestione di cassa dei bilanci, evidenziando, oltre agli incassi e ai 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 MEF i dati aggregati per l'insieme delle Province, dei Comuni e delle aziende sanitarie nonché i dati propri.

In dettaglio la RTC, 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 il 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 (INPS, Regioni, ASL, interessi BOT 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 RTC 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 RTC ha avuto sempre un ruolo peculiare tra i documenti di finanza pubblica in quanto dai dati in essa contenuti può emergere la necessità di attuare manovre correttive sui conti pubblici. Inoltre, è il documento principale per quanto riguarda l'analisi del fabbisogno e l'andamento della gestione di tesoreria.

Occorre ricordare che, dopo l'ingresso dell'Italia nella UE, la struttura della RTC si fonda sulle informazioni sui consuntivi e sulle previsioni di finanza pubblica espresse in termini di *conti delle Amministrazioni pubbliche*, in coerenza con le decisioni assunte in sede europea. L'accento, quindi, è stato spostato dall'aggregato "settore pubblico" all'aggregato "Amministrazioni pubbliche", i cui saldi si differenziano da quelli del settore statale e del settore pubblico per alcuni diversi criteri di contabilizzazione. Il conto della pubblica Amministrazione, infatti, è costruito dall'Istat secondo la metodologia propria della contabilità nazionale concordata a livello internazionale (SEC95), che prevede l'elaborazione di un conto integrabile con il conto degli altri settori istituzionali (famiglie, imprese, ecc.). La differenza fondamentale consiste nel fatto che i conti della pubblica Amministrazione, registrando solo le operazioni finali in grado di incidere sulla situazione economica o patrimoniale degli altri soggetti istituzionali, escludono tutte le operazioni finanziarie con le quali a una passività di un settore corrisponde un'attività di un altro (concessione di mutui, partecipazioni e conferimenti, riscossione di crediti) che, invece, incidono sulle spese, le entrate e i saldi dei conti dello Stato, del settore statale e del settore pubblico.

3.2 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 MEF 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 (105): è costituito essenzialmente dai BOT e dalla raccolta postale ed è utilizzato per il finanziamento a breve termine 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 e Amministrazioni pubbliche e sono utilizzati dalle stesse, previa pre-costituzione 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 il regime della tesoreria unica);

(105) 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.

- servizio dei depositi e dei vaglia: i depositi, fino al 1999, potevano essere provvisori (in contante o in titoli) ovvero definitivi (in titoli) se costituiti per conto della Cassa depositi e prestiti; da quell'anno, a seguito della dematerializzazione dei titoli di Stato, i depositi di entrambe le categorie possono essere costituiti solo in contanti. I vaglia rappresentano invece trasferimenti di somme all'interno della gestione di tesoreria e attualmente avvengono in via 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 BOT anticipati dalla tesoreria);
- le sovvenzioni alle Poste: rappresentano le somministrazioni di fondi effettuate dalla tesoreria a favore delle Poste per i pagamenti da effettuarsi 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 15,5 milioni di euro) 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 (106).

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 RTC, tra il conto di cassa del settore statale e l’indebitamento netto della pubblica Amministrazione (107). 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.

3.3 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.

(106) 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.

(107) Il Parlamento non accolse una disposizione, che avrebbe reso più esaustiva la rappresentazione dei conti di tesoreria, che prevedeva una riclassificazione dei debiti e dei crediti anche sulla base delle caratteristiche organizzative e istituzionali del soggetto creditore o debitore, con particolare riguardo alle Regioni e agli enti locali, distinti per classi demografiche.

La predisposizione del rendiconto generale dello Stato inizia presso le ragionerie 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 a 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. 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 e 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 si è modificata negli ultimi anni per effetto dell'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'andamento 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 riforma del bilancio dello Stato che ha determinato 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 tuttora in corso, basato sul decentramento di compiti e delle funzioni e sulla realizzazione del federali-

smo; è su tali basi che la Corte (108) 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 avrebbero dovuto 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 1923-24 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. Tale riforma, pur essendo stata prevista in diverse disposizioni di legge, non ha tuttavia avuto attuazione, a eccezione della revisione, tuttora in corso, delle Istruzioni generali sui servizi del Tesoro.

Le innovazioni sopra descritte vanno inquadrare nella prospettiva di collocare 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 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.

(108) In tale referto la Corte individuò, 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.

**Convenzione del 17 gennaio 1992 tra il Ministero del Tesoro
e la Banca d'Italia per l'esercizio
del servizio di tesoreria provinciale per conto dello Stato**

CONVENZIONE TRA MINISTERO DEL TESORO E BANCA
D'ITALIA PER L'ESERCIZIO DEL SERVIZIO DI TESORERIA
PROVINCIALE PER CONTO DELLO STATO



P R E M E S S O

- 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 Ministro 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 -



Handwritten signature or initials.

- 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.

*ai
Ci'*

ART. 3

Eventuali nuovi o maggiori servizi, operazioni o adempimenti a carico della Banca per il servizio di Tesoreria nonchè 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

Il totale degli incassi e dei pagamenti che la Banca effettua nell'espletamento del servizio di Tesoreria Provinciale è registrato giornalmente in un conto corrente intestato al Tesoro.

Il saldo di tale conto viene accresciuto (se a debito del Tesoro) o diminuito (se a credito) dell'importo dei certificati di allibramento riconosciuti al Tesoro, del quale la Banca non ha ancora ottenuto il rimborso dall'Amministrazione Postale. Sul saldo come sopra rettificato verrà calcolato a favore o a carico del Tesoro, a seconda che detto saldo sia a credito del Tesoro medesimo o a credito della Banca, un interesse pari all'1% annuo. Tale interesse potrà essere modificato ai sensi dell'art. 2 del D.L.C.P.S. 12 dicembre 1946, n. 441.

*Gi:
Ci*

Ove l'insieme dei conti attivi del Tesoro, compreso, se a credito del Tesoro medesimo, il saldo di cui al comma precedente, dovesse superare l'ammontare complessivo dei conti passivi del Tesoro, sulla eccedenza risultante è dovuto alla Banca un compenso pari al saggio ufficiale di sconto diminuito di due punti e, in ogni caso, non superiore al 2,50%.

L'ammontare dei biglietti di Banca che sta a fronte del saldo passivo del c/c di Tesoreria analogamente a quello corrispondente alle eventuali anticipazioni al Tesoro, disciplinate dall'art. 1 del Decreto legislativo 7 maggio 1948, n. 544, è escluso dall'imposta di bollo sulla circolazione.

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 nonchè sull'autenticità delle firme stesse, relativamente ai titoli di spesa emessi dalle Amministrazioni

C. v.
C. - f.

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 convenzione 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;



Car.
C. →

- 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. 25 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

Ca. b.
Li - f.

regolate con l'Amministrazione Postale ai sensi del
D.P.R. 9.2.1972, 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 semplificazioni 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

C. L.
C. L.

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 GEN. 1992

Il Ministro del Tesoro

Il Governatore della Banca d'Italia

Luigi Carli

Carlo C. - V.

**Convenzione del 9 ottobre 1998 tra il Ministero del Tesoro,
del bilancio e della programmazione economica
e la Banca d'Italia per l'affidamento
del servizio di tesoreria centrale per conto dello Stato**



Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica

Convenzione tra il Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica e la Banca d'Italia per l'affidamento del servizio di tesoreria centrale dello Stato

PREMESSO CHE

- con legge 28 marzo 1991, n.104, la gestione del servizio di tesoreria provinciale 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, salvo disdetta di una delle parti da notificarsi all'altra parte almeno cinque anni prima della scadenza;
- con decreto del Ministro del tesoro del 17 gennaio 1992 è stata approvata la convenzione stipulata nella medesima data, ai sensi dell'art. 4 della citata legge n.104/91, tra il Ministro del tesoro e il Governatore della Banca d'Italia per regolare il servizio di tesoreria provinciale dello Stato;
- con l'art. 6 del decreto legislativo 5 dicembre 1997, n.430 anche il servizio di tesoreria centrale dello Stato è affidato alla Banca d'Italia;
- che il medesimo art.6 ha autorizzato il Ministro del Tesoro, del bilancio e della programmazione economica a stipulare con la Banca d'Italia una convenzione aggiuntiva a quella che regola i rapporti derivanti dalla gestione del servizio di tesoreria provinciale dello Stato.

Si conviene e si stipula quanto segue:

Art. 1

Quanto indicato nella premessa fa parte integrante della presente convenzione.

Art. 2

Il servizio di tesoreria centrale dello Stato, a partire dal 1° gennaio 1999, è affidato alla Banca d'Italia.

La presente convenzione ha efficacia dal 1° gennaio 1999 fino al 31 dicembre 2010 e si intende tacitamente rinnovata, salvo disdetta di una delle parti secondo le modalità e i tempi stabiliti per la convenzione che regola il servizio di tesoreria provinciale dello Stato.



Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica

Art. 3

La tesoreria centrale svolge le seguenti operazioni:

- a) esecuzione delle operazioni sui conti correnti intrattenuti con il Tesoro da Enti, Istituti ed Amministrazioni;
- b) accettazione dei versamenti ed emissione delle relative quietanze, compresi quelli da imputare al Capo X del quadro di classificazione delle entrate, nonché degli ordini di trasferimento fondi sulle sezioni di tesoreria provinciale dello Stato;
- c) pagamento dei titoli di spesa, previo esame della loro regolarità;
- d) pagamento dei buoni tratti sugli ordini di accreditamento intestati ai cassieri dei Ministeri e degli ordinativi tratti sugli ordini di accreditamento intestati ai funzionari delegati per la somministrazione di fondi al Contabile del Portafoglio dello Stato;
- e) accettazione e restituzione di depositi provvisori cauzionali o per cauta custodia da eseguirsi in contanti ed esecuzione delle operazioni ad essi connesse;
- f) accettazione e restituzione dei depositi definitivi amministrati dalla Cassa depositi e prestiti ed esecuzione delle operazioni ad essi connesse;
- g) custodia di titoli ed altri valori di proprietà di Amministrazioni ed Enti vari gestiti dalla Cassa depositi e prestiti ed esecuzione delle operazioni ad essi connesse;
- h) rilascio, a richiesta, dei certificati sostitutivi delle quietanze di tesoreria smarrite o distrutte;
- i) rilascio, a richiesta, dei certificati di cui all'art. 295 delle IGST;
- j) esecuzione delle operazioni relative ai servizi del Portafoglio dello Stato;
- k) Realizzo di titoli e di cedole al portatore, ricevuti in deposito o affidati in amministrazione e consegna delle obbligazioni agli Enti ed Istituti emittenti ai fini dell'aggiornamento per estrazione o estinzione delle obbligazioni stesse;

Eventuali nuovi o maggiori servizi, operazioni o adempimenti a carico della Banca d'Italia per il servizio di tesoreria centrale nonché modifiche alla I.G.S.T. riguardanti il medesimo servizio saranno oggetto di preventivi accordi fra la Banca stessa e il Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica.

Art. 4

Per il servizio di tesoreria centrale si osservano, in quanto compatibili, le



Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica

disposizioni della legge 28 marzo, 1991, n. 104 nonché le altre norme che regolano lo svolgimento del servizio di tesoreria provinciale.

Art. 5

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 ad altri Enti autorizzati ed ammessi al rimborso dalla tesoreria centrale.

La Banca non è tenuta a rispondere della regolarità dei pagamenti dei titoli di spesa ammessi al rimborso.

Art. 6

Il titolare della tesoreria centrale presso la Banca d'Italia assume la denominazione di tesoriere centrale per conto dello Stato e svolge funzioni analoghe a quelle attribuite al capo delle sezioni di tesoreria provinciale dello Stato.

Art. 7

La Banca, in analogia a quanto previsto dall'art. 9 della convenzione, richiamata in premessa, che regola il servizio di tesoreria provinciale dello Stato, ha facoltà, dandone comunicazione al Ministero del Tesoro, del bilancio e della programmazione economica, di attuare, nell'ambito delle disposizioni vigenti, una diversa organizzazione amministrativa, contabile e di cassa della tesoreria centrale mediante modificazioni e semplificazioni che essa riterrà più opportune, avuto riguardo alle esigenze del servizio e del pubblico.



Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica

Art. 8

Il totale degli incassi e dei pagamenti che la Banca d'Italia effettua nell'espletamento del servizio di tesoreria centrale 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. 9

Ai sensi dell'art. 6, comma 3 del decreto legislativo 5 dicembre 1997, n.430, la Banca d'Italia, nell'esercizio del servizio di tesoreria centrale, rende pienamente ed incondizionatamente fruibili alle competenti strutture ministeriali, mediante collegamenti informatici, tutte le informazioni riguardanti i flussi di tesoreria. Il collegamento informatico sarà realizzato con modalità analoghe a quelle per il servizio di tesoreria provinciale, previ accordi tra il Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica e la Banca d'Italia.

Art. 10

La misura del rimborso alla Banca d'Italia per il servizio di tesoreria centrale è compresa in quella stabilita dalla convenzione del 17 gennaio 1992 per il servizio di tesoreria provinciale, salvo modifiche che potranno essere apportate su richiesta del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica o della Banca d'Italia per mezzo di specifiche convenzioni.

La Banca d'Italia comunica al Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica i dati di lavoro relativi alle operazioni svolte dalla tesoreria centrale per conto della Cassa depositi e prestiti, ai fini della determinazione del corrispettivo dovuto dalla Cassa stessa al Ministero.

Non concorrono alla determinazione del rimborso di cui al primo comma, perché a carico del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica:



Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica

- Le spese per gli stampati previsti per lo svolgimento del servizio di tesoreria centrale nonché quelle relative alla fornitura della carta per l'allestimento, su autorizzazione del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, di moduli necessari all'espletamento del servizio medesimo;
- Le spese da riconoscere alle Poste Italiane S.p.A., per le procedure automatizzate volte a razionalizzare la gestione del conto corrente postale intestato alla tesoreria centrale, nonché ad altre amministrazioni pubbliche, in relazione all'adozione di procedure informatiche nella gestione del servizio di tesoreria centrale;
- La tassa speciale istituita dal DPR 26 settembre 1982, n. 687, per il prelievo in "tempo reale" degli assegni mod. Ch. 16 tratti sui conti correnti postali intestati alla tesoreria centrale;
- Le tariffe postali dovute per la corrispondenza connessa con lo svolgimento del servizio di tesoreria centrale, da regolare direttamente dal Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica con le Poste Italiane S.p.A. ai sensi dell'art. 2, comma 17, della legge 23 dicembre 1996, n.662 e con le modalità concordate per le sezioni di tesoreria provinciale dello Stato.

Art.

Il servizio di tesoreria centrale, analogamente a quanto previsto per il servizio di tesoreria provinciale, è soggetto a vigilanza del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica ai sensi dell'art. 112 delle IGST.

Art. 12

Il passaggio di consegne dei documenti, delle apparecchiature elettroniche, nonché dei valori e dei depositi giacenti presso la tesoreria centrale, sarà effettuato, anche ai fini delle conseguenti responsabilità, nei locali della stessa Tesoreria Centrale alla presenza del tesoriere centrale, del Controllore Capo della Tesoreria Centrale e del titolare del medesimo ufficio presso la Banca d'Italia; il passaggio di consegne potrà essere effettuato, ai sensi degli artt. 517, 518 e 519 del R.D. 23 maggio 1924, n.827, anche con gradualità. I verbali di consegna sono redatti con le modalità di cui all'art.215 del predetto R.D. n.827 del 1924 e firmati anche dai rappresentanti della Banca d'Italia; una copia dei verbali viene consegnata alla Banca d'Italia.



Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica

Art. 13

Anche dopo la data indicata nell'art. 1, i gestori della tesoreria centrale già operante presso il Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica continuerà a rendere le situazioni e le contabilità periodiche, i conti e i sottoconti giudiziali relativi alle operazioni effettuate fino alle date risultanti dai verbali di cui al precedente art. 12 con riferimento alla situazione del 31 dicembre 1998.

Art. 14

Sulla base di quanto previsto nella presente convenzione, si procederà all'abrogazione del titolo II del primo libro delle istruzioni generali sui servizi del Tesoro, approvate con decreto ministeriale 15 settembre 1967.

Con uno o più protocolli d'intesa tra il Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica e la Banca d'Italia sono stabilite, in via transitoria, le modalità per la sistemazione delle partite non direttamente definite in sede di passaggio delle consegne ai sensi dell'art. 12, con particolare riguardo alle modalità di gestione delle partite modificative e compensative, riferite all'esercizio '98 da definirsi successivamente.

Il Tesoriere Centrale presso la Banca d'Italia rilascia a favore dei gestori cessanti una quietanza di fondo somministrato per l'importo della rimanenza di Cassa di pertinenza del Tesoro.

Art. 15

La presente convenzione è redatta in due esemplari, di cui uno per il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica e l'altro per il Governatore della Banca d'Italia.



*Ministero del Tesoro, del Bilancio
e della Programmazione Economica*

Art. 16

Le parti contraenti riconoscono, ad ogni effetto, che la presente convenzione è fatta nell'interesse dello Stato.

Roma, 9.10. 1998

Il Ministro del tesoro, del bilancio
e della programmazione economica

Carlo C. - f.

Il Governatore della Banca d'Italia

Antonio Fazio

**Convenzione del 31 marzo 2003 tra il Ministero dell'Economia
e delle finanze e la Banca d'Italia per la gestione del Sistema
informativo delle operazioni degli enti pubblici (SIOPE)**

Il Governatore della Banca d'Italia

Roma, 21 luglio 2001

Signor Ministro,

negli ultimi anni, l'attuazione del decentramento amministrativo e fiscale ha spostato il baricentro della finanza pubblica verso le regioni, le provincie, i comuni e gli enti ad essi collegati che ora godono di una maggiore autonomia e responsabilità di bilancio; ne è derivata l'esigenza di disporre, in via diretta, di informazioni attendibili e tempestive sui flussi e sugli stock finanziari.

L'obiettivo della più ampia conoscenza dell'andamento dei conti pubblici può essere perseguito attraverso l'impiego delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione, integrando, nell'attuale sistema delle reti telematiche, la Tesoreria dello Stato e quella degli Enti pubblici.

Il Ragioniere generale dello Stato, con nota del 2 maggio u.s., ha segnalato che "si rende necessario che la Banca d'Italia predisponga tutte le iniziative per l'organizzazione di un efficiente archivio dei dati riguardanti la finanza pubblica con le opportune misure di sicurezza e di riservatezza dei dati"; rappresentanti del Ministero dell'economia e di questo Istituto stanno definendo i dati che dovranno essere rilevati e le infrastrutture elettroniche necessarie.

Il progetto si fonda sul colloquio telematico delle banche tesoriere e degli Enti con la Banca d'Italia e la Ragioneria generale dello Stato; l'archivio sarà accessibile secondo le competenze dei soggetti e si avvarrà della Rete Unitaria della Pubblica Amministrazione e della Rete Nazionale Interbancaria. E' già in corso una sperimentazione per i collegamenti informatici tra alcune Regioni e il sistema Tesoreria - R.G.S.

Le recenti problematiche, che hanno interessato i conti pubblici, confermano la necessità di procedere nella realizzazione del progetto e suggeriscono di valutare l'opportunità che esso, ove Ella concordi, venga formalmente recepito in un appropriato quadro normativo, per collaborare alla messa a punto del quale le strutture della Banca sono a completa disposizione.

L'occasione mi è gradita per inviarLe, Signor Ministro, i più cordiali saluti.

Antonio Fazio

Ill.mo Signor
on. prof. Giulio TREMONTI
Ministro dell'Economia e delle Finanze



Ministero dell'Economia e delle Finanze
Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato
Ispettorato Generale per la Finanza delle Pubbliche Amministrazioni

CONVENZIONE TRA IL MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE – DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO E LA BANCA D'ITALIA PER LA GESTIONE DEL SISTEMA INFORMATIVO DELLE OPERAZIONI DEGLI ENTI PUBBLICI

VISTI

la legge 28 marzo 1991, n. 104, di proroga dell'affidamento alla Banca d'Italia del servizio di tesoreria provinciale dello Stato;

la convenzione tra il Ministero del Tesoro e la Banca d'Italia per la regolamentazione dei rapporti derivanti dalla gestione del servizio di tesoreria provinciale dello Stato, stipulata il 17 gennaio 1992;

l'art. 6 del decreto legislativo 5 dicembre 1997, n. 430, che affida alla Banca d'Italia il servizio di tesoreria centrale dello Stato;

la convenzione tra il Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica e la Banca d'Italia per la regolamentazione dei rapporti derivanti dalla gestione del servizio di tesoreria centrale dello Stato, stipulata il 9 ottobre 1998;

PREMESSO CHE

l'art. 5 della legge 3 aprile 1997, n. 94 ha delegato il Governo a "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";

7/



Ministero dell'Economia e delle Finanze
Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato

gli articoli 7 e 8 del decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 279, hanno dettato disposizioni per il riordino del sistema di tesoreria unica, in vista del suo graduale superamento;

l'art. 28, commi 3, 4 e 5 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (legge finanziaria per il 2003), prevede che, per garantire la rispondenza dei conti pubblici alla disciplina europea, tutti gli incassi e i pagamenti e i dati di competenza economica delle amministrazioni pubbliche debbano essere codificati con criteri uniformi su tutto il territorio nazionale;

detto articolo prevede l'emanazione di decreti ministeriali di attuazione che stabiliscano, tra l'altro, la codificazione, i soggetti e le modalità di trasmissione delle informazioni;

si conviene e si stipula quanto segue

Art. 1

Oggetto

Il Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato (di seguito, Amministrazione) affida alla Banca d'Italia, nell'ambito del servizio di tesoreria statale, la gestione di un Sistema informativo delle operazioni degli enti pubblici (di seguito, Sistema informativo) che raccoglie, con l'ausilio di strumenti di trasmissione telematici, i dati di cassa ed economici delle Amministrazioni pubbliche.



Ministero dell'Economia e delle Finanze
Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato

L'Amministrazione è proprietaria dei dati contenuti nel suddetto Sistema informativo. La Banca d'Italia è responsabile dello sviluppo del Sistema informativo sulla base delle indicazioni dell'Amministrazione.

Art. 2

Contenuti del Sistema informativo

Il Sistema informativo rileva giornalmente informazioni analitiche sulle entrate e sulle spese delle Amministrazioni pubbliche, classificate in modo uniforme in base ai codici definiti dall'Amministrazione con appositi decreti.

Tali codici riguardano i flussi di cassa ed economici delle Amministrazioni pubbliche e, per le voci relative alla spesa per acquisto di beni e servizi e per investimenti, sono integrati, rispettivamente, con il "Common Procurement Vocabulary-CPV" e con il "Codice Unico di Progetto-CUP".

Art. 3

Utilizzo del Sistema informativo da parte del Ministero dell'economia

La Banca d'Italia mette a disposizione dell'Amministrazione i dati rilevati dal Sistema informativo, secondo le modalità definite nei decreti di attuazione. A tali fini, d'intesa con il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, sono utilizzate la Rete Nazionale della Pubblica Amministrazione e la Rete nazionale interbancaria.



Ministero dell'Economia e delle Finanze
Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato

In conformità con le istruzioni emanate dall'Amministrazione, la Banca può eseguire elaborazioni sui dati contenuti nel Sistema informativo.

Art. 4

Alimentazione del Sistema informativo

La Banca d'Italia, quale tesoriere dello Stato, conferisce al Sistema informativo i dati relativi al servizio di tesoreria statale.

Per le operazioni degli altri enti pubblici, l'alimentazione del Sistema informativo avviene mediante flussi trasmessi in via telematica alla Banca d'Italia.

Al fine di assicurare l'integrità dei dati, nonché l'autenticità della loro provenienza, la Banca predisporrà gli opportuni presidi di sicurezza sia nell'archiviazione dei dati medesimi, sia nella loro trasmissione.

Art. 5

Accesso al Sistema informativo

Modalità e condizioni per l'accesso al Sistema informativo da parte di altri soggetti sono regolate dall'Amministrazione, sentita la Banca d'Italia per gli aspetti tecnici e attuativi.

Art. 6

Sviluppo degli strumenti informatici nella pubblica amministrazione

La Banca e l'Amministrazione cooperano per lo sviluppo delle tecnologie informatiche nelle procedure di incasso e pagamento delle amministrazioni pubbliche diverse dallo Stato.

4



Ministero dell'Economia e delle Finanze
Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato

Art. 7

Modifiche

Eventuali modifiche alla presente convenzione, previamente definite dalle parti mediante scambio di corrispondenza, formeranno oggetto di uno specifico atto convenzionale aggiuntivo.

Art. 8

Rinvio all'Allegato tecnico

Gli aspetti tecnici e procedurali relativi al Sistema informativo sono regolati nell'Allegato tecnico, che costituisce parte integrante della presente convenzione.

Art. 9

Adeguamenti procedurali ed informatici

Gli adeguamenti procedurali ed informatici che si renderanno necessari successivamente alla stipula della presente convenzione saranno regolati mediante scambio di corrispondenza tra le parti.

Roma, 31.3.3.

IL DIRETTORE GENERALE
DELLA BANCA D'ITALIA

IL RAGIONIERE GENERALE
DELLO STATO

BIBLIOGRAFIA ESSENZIALE

- Balassone F. e Franco D., “Il fabbisogno finanziario pubblico”, *Temi di discussione del Servizio Studi*, 277, 1996.
- Banca d’Italia, *Bollettino economico*, 43, 2004.
- Banca d’Italia, *Relazione annuale sul 2004*, Roma, 2005.
- Ciampi C.A., “Funzioni della banca centrale nell’economia di oggi”, *Bancaria*, 12, 1981.
- Ciocca P., “Indirizzo di saluto”, *Le tecnologie dell’informazione e della comunicazione in Italia: analisi e prospettive*, convegno organizzato presso la Banca d’Italia, 30 gennaio 2004, http://www.bancaditalia.it/ricerca/statist/conv_svo/tecno/Saluto_Ciocca.pdf.
- Cosentino A., “L’autonomia dell’Istituto di emissione nel finanziare il fabbisogno del Tesoro”, *Bancaria*, 11-12, 1985.
- Cotula F., *La politica monetaria in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1989, 2 v.
- De Joanna P., “Tesoro e tesorerie pubbliche”, *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano, 1992, XLIV vol.
- Desario V., *Giuseppe Marchiori e la Banca d’Italia*, commemorazione di Giuseppe Marchiori nel primo centenario della morte, Rovigo, 2 dicembre 2000, http://www.bancaditalia.it/interventi_comunicati/altri/desario_02_12_00.pdf.
- De Vecchis P., “L’Istituto di emissione”, *Quaderni di ricerca giuridica della Consulenza Legale della Banca d’Italia*, 3, 1986.
- Di Pasquali F., “Aspetti istituzionali ed operativi del mercato dei Buoni Ordinari del Tesoro in Italia”, *Quaderno Associazione per lo Sviluppo degli Studi di Banca e di Borsa ASSBB*, 41, 1982.
- Fazio A., “Attività conoscitiva preliminare all’esame del Documento di programmazione economico-finanziaria per gli anni 2004-2007”, testimonianza innanzi alle Commissioni riunite 5^a del Senato della Repubblica (Programmazione economica, Bilancio) e V della Camera dei Deputati (Bilancio, Tesoro e Programmazione), Roma, 24 luglio 2003, *Bollettino economico*, 41, 2003.
- Fazio A. e Lo Faso S., “Il controllo del credito e l’intermediazione finanziaria in Italia”, *Economia italiana*, 3, 1981.

- Ferro P. e Mulone G., “La Banca d’Italia e il servizio di tesoreria statale”, *Ricerche per la storia della Banca d’Italia. L’organizzazione della Banca d’Italia 1893-1947. La Banca d’Italia e la Tesoreria dello Stato*, Laterza, Bari, 1993, IV vol.
- Finocchiaro A. e Contessa A.M. (a cura di), *La Banca d’Italia e i problemi del governo della moneta*, Banca d’Italia, Roma, 2002, 5 ed.
- Giannini M.S., *Diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1970.
- Grilli V., *Indagine conoscitiva sugli effetti e le tecniche di controllo dei flussi di finanza pubblica in ordine all’andamento del debito, con particolare riferimento alla componente non statale*, audizione, 5^a Commissione del Senato della Repubblica (Programmazione economica, Bilancio), Roma, 11 marzo 2004, http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/IN-EVIDENZ/audizione-del-11.03.04.doc_cvt.asp.
- Lo Faso S. e Vittimberga G., “Procedure e strumenti per l’erogazione della spesa pubblica e la rendicontazione da parte della Banca d’Italia”, *Nuovo sistema di controlli sulla spesa pubblica*, atti del convegno organizzato dalla Banca d’Italia, Perugia, 9-10 giugno 1994, Banca d’Italia, Roma, 1994.
- Lo Faso S., *La riforma del bilancio dello Stato e il sistema dei controlli*, intervento al Forum del CNEL, ottobre 2006, mimeo.
- Marchetta D., “Prime esperienze di controllo sulla gestione da parte della Corte dei Conti e nuove norme in materia di procedure di spesa”, *Nuovo sistema di controlli sulla spesa pubblica*, atti del convegno organizzato dalla Banca d’Italia, Perugia, 9-10 giugno 1994, Banca d’Italia, Roma, 1994.
- Mulone G. e Roncuzzi B., *Il servizio di tesoreria statale gestito dalla Banca d’Italia*, Banca d’Italia, Roma, 1989.
- Mulone G., “Recenti innovazioni negli strumenti e nelle modalità di erogazione delle spese pubbliche”, *Politica e Mezzogiorno*, 3-4, n.s., 1997.
- Mulone G., *Ordinamento e funzioni del Servizio di tesoreria dello Stato gestito dalla Banca d’Italia*, Banca d’Italia, Roma, 1997.
- Salvemini G., “Disavanzi e debito dell’operatore pubblico”, Ragazzi G. (a cura di), *Trasparenza nei conti pubblici e controllo della spesa*, Angeli, Milano, 1997.
- Sorvillo E. (a cura di), *La Tesoreria dello Stato: dai primordi dell’unificazione italiana al conferimento del servizio (provinciale) alla Banca d’Italia (1859-1895)*, Banca d’Italia, Roma, 1961.

- Tresoldi C., “L’evoluzione del servizio di tesoreria statale e il sistema dei pagamenti”, *Bancaria*, 3, 2000.
- Tresoldi C., “La tecnologia al servizio del sistema dei pagamenti pubblici”, relazione al convegno *La firma digitale nei rapporti fra enti pubblici e banche*, Bologna, 31 ottobre 2002.
- Tresoldi C., “Il sistema informativo degli enti pubblici: mandati di pagamento e firma digitale”, *Bancaria*, 9, 2003.
- Zaccaria F., *Il fabbisogno pubblico: formazione e copertura*, Ecig, Genova, 1986.