



BANCA D'ITALIA  
EUROSISTEMA

## Tematiche istituzionali

Banca d'Italia e Tesoreria dello Stato:  
vicende storiche, riforme e prospettive

a cura di Pasquale Ferro



BANCA D'ITALIA  
EUROSISTEMA

# Tematiche istituzionali

Banca d'Italia e Tesoreria dello Stato:  
vicende storiche, riforme e prospettive

a cura di Pasquale Ferro

© **Banca d'Italia, 2013**

Per la pubblicazione cartacea: autorizzazione del Tribunale di Roma n. 290 del 14 ottobre 1983

Per la pubblicazione telematica: autorizzazione del Tribunale di Roma n. 9/2008 del 21 gennaio 2008

**Indirizzo**

Via Nazionale 91, 00184 Roma - Italia

**Telefono**

+39 0647921

**Sito internet**

<http://www.bancaditalia.it>

Tutti i diritti riservati. È consentita la riproduzione a fini didattici e non commerciali, a condizione che venga citata la fonte

ISSN 2283-3226 (stampa)

ISSN 2283-3250 (online)

Aggiornato con i dati disponibili a settembre 2013, salvo diversa indicazione

*Stampato presso la Divisione Editoria e stampa della Banca d'Italia*

## INDICE

<b>Premessa e sintesi del volume</b> (Pasquale Ferro)	7
L'evoluzione della Tesoreria dello Stato	7
Le prospettive	8
<b>1. La Banca d'Italia e la Tesoreria dello Stato: inquadramento e cenni storici</b> (Pasquale Ferro)	13
Introduzione	13
1.1 Il riafflusso in tesoreria delle disponibilità degli enti pubblici: la nascita della tesoreria unica	17
1.2 L'introduzione della tesoreria unica "mista" e la sperimentazione per il superamento della disciplina	21
1.3 Le misure per il controllo dei flussi di cassa	25
1.4 La generalizzazione della tesoreria unica "mista" e la successiva sospensione	29
1.5 Dalla tesoreria tradizionale a quella telematica e informativa	33
1.6 Le principali procedure della tesoreria telematica	37
1.7 Il Sistema Informatizzato dei Pagamenti della Pubblica Amministrazione (SIPA)	39
1.8 Le prospettive della tesoreria statale alla luce del Codice dell'Amministrazione Digitale	45
<b>Appendice</b>	49
Uno sguardo ai modelli di tesoreria prevalenti all'estero	49
<b>2. Il sistema dei pagamenti pubblici</b> (Carlo Maria Arpaia)	53
2.1 L'importanza dei pagamenti pubblici	53
2.2 Le linee guida della <i>World Bank</i>	54
2.3 Le principali categorie del sistema dei pagamenti pubblici	57
2.4 I flussi finanziari interni all'amministrazione pubblica e la gestione integrata della liquidità	57
2.5 Le procedure di spesa	59
2.6 Le procedure di riscossione e l' <i>e-government</i>	61

2.7	Il sistema dei pagamenti pubblici in Italia	62
2.8	Il quadro normativo	62
2.9	I passi per l'attuazione del modello di tesoreria statale telematica	63
2.10	I provvedimenti normativi più recenti e il CAD	64
2.11	Il livello di innovazione	66
2.12	L'indagine sull'informatizzazione degli enti locali	68
2.13	Le prospettive	69
2.13.1	La completa dematerializzazione delle procedure di spesa	70
2.13.2	La multicanalità nella riscossione delle entrate	71
<b>3.</b>	<b>La gestione della liquidità del Tesoro e la programmazione dei flussi di cassa (Pasquale Ferro)</b>	<b>74</b>
3.1	Cenni sull'evoluzione dei rapporti finanziari tra Tesoro e Banca d'Italia	74
3.2	Il conto corrente per il servizio di tesoreria	75
3.3	La riforma del conto corrente di tesoreria e l'istituzione del conto "Disponibilità del Tesoro per il servizio di tesoreria"	79
3.4	Il fabbisogno: definizione e rilevazione attraverso l'operatività della tesoreria	81
3.5	Le previsioni di liquidità e la procedura OPTES (Operazioni per conto del Tesoro)	88
3.6	La riforma del conto "Disponibilità"	92
3.7	Il monitoraggio infragiornaliero	97
3.8	La condivisione con il MEF delle informazioni previsionali	98
3.9	La nuova procedura di gestione del conto "Disponibilità"	99
3.10	Gli obblighi informativi previsti dalla legge n. 196/2009 per migliorare la programmazione dei flussi di cassa	100
<b>4.</b>	<b>Il Sistema Informativo sulle Operazioni degli Enti Pubblici (Siope) (Pasquale Ferro)</b>	<b>110</b>
	Premessa	110
4.1	Cenni storici	111
4.2	La normativa di riferimento.	113
4.3	Gli obiettivi	114
4.4	I soggetti destinatari	116
4.5	Il funzionamento del Siope e il ruolo della Banca d'Italia	117
4.6	La struttura tecnologica	118
4.7	Utilizzo e sviluppo del Siope	118
4.8	Una base informativa e statistica per l'armonizzazione dei bilanci e il coordinamento dei conti pubblici	119
4.9	Gli sviluppi	124

<b>5. Gli atti impeditivi di tesoreria (Giuseppe Russo)</b>	126
Premessa e dati statistici	126
5.1 Il ruolo del terzo pignorato nel processo di esecuzione	128
5.2 Gli adempimenti delle Tesorerie quale terzo pignorato. Gli accantonamenti e la dichiarazione di terzo	129
5.3 L'ordinanza di assegnazione	131
5.4 L'impignorabilità dei fondi pubblici presso la Tesoreria	133
5.5 I pignoramenti esattoriali	134
5.6 La cooperazione con gli interlocutori istituzionali per una più efficace gestione dei pignoramenti	135
<b>6. La funzione di rendicontazione (Candida Romagnuolo)</b>	137
Premessa	137
6.1 I soggetti e le modalità della rendicontazione	138
6.2 Il bilancio mensile	145
6.3 Cenni sulla responsabilità del Tesoriere	147
6.4 I principali utilizzi dei dati di rendicontazione	150
6.5 Le riflessioni suggerite dalla legge n.196/2009 e le prospettive della rendicontazione	151
<b>7. L'attività di Tesoreria estera (Riccardo Bonanni)</b>	155
Premessa	155
7.1 I pagamenti all'estero delle pubbliche amministrazioni	157
7.2 Gli introiti dall'estero a favore delle pubbliche amministrazioni	159
7.3 I crediti documentari	160
7.4 Le specificità della tesoreria estera	163
7.5 Alcuni dati	164
7.6 La riforma e le prospettive della tesoreria estera	164
<b>Bibliografia</b>	167



## **Premessa e sintesi del volume**

Questo volume esamina alcuni importanti aspetti della Tesoreria dello Stato gestita dalla Banca d'Italia; rappresenta l'ideale continuazione di quelli curati da Giuseppe Mulone, che hanno assolto nel tempo alla funzione di far apprendere l'attività che la Banca d'Italia svolge da 120 anni, primo compito istituzionale affidato alla stessa nel 1894. I cultori della materia hanno potuto disporre d'informazioni preziose sulla tesoreria e diverse generazioni di colleghi hanno affrontato con competenza la loro attività quotidiana e i passaggi di carriera. Gli autori si sono posti il duplice obiettivo di ricostruire il percorso storico della tesoreria negli ultimi decenni e di indicare le prospettive che emergono dall'attuazione della legge di riforma della contabilità e della finanza pubblica e dallo scenario esterno in materia di pagamenti pubblici elettronici.

### *L'evoluzione della Tesoreria dello Stato*

Il rinnovamento della tesoreria statale è stato reso possibile dall'informatizzazione e dematerializzazione delle procedure d'incasso e pagamento, dall'utilizzo delle reti telematiche e dalla semplificazione della normativa, fattori che hanno inciso fortemente sulle attività operative. Il progetto di "tesoreria statale telematica", attuato insieme a Ragioneria Generale dello Stato, Corte dei conti e Centro Nazionale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione (CNIPA, poi confluito nell'Agenzia per l'Italia Digitale), nell'ambito del Sistema Informatizzato dei Pagamenti della Pubblica Amministrazione (SIPA), ha interessato tutte le procedure di pagamento (la spesa pubblica centrale eseguita con modalità informatiche e quella periferica erogata dai funzionari delegati dello Stato) e gli incassi fiscali e contributivi (per i quali sono stati realizzati la procedura "delega unica" e altri strumenti di versamento come i bonifici di tesoreria). I risultati di quest'azione si riassumono in poche cifre: 66 milioni di pagamenti telematici e poco più di un milione di titoli di spesa cartacei da informatizzare; costi operativi della funzione di tesoreria notevolmente ridotti, con una prospettiva di ulteriore progressivo decremento nei prossimi anni per effetto della completa attuazione della "tesoreria statale telematica".

Sotto il profilo dei flussi finanziari la tesoreria statale, negli ultimi decenni, non si è limitata a "eseguire il bilancio", nel senso di raccogliere le entrate fiscali e contributive ed erogare la spesa pubblica, ma è divenuta un centro di allocazione delle risorse pubbliche. La tesoreria ha costituito un punto di raccordo tra il bilancio dello Stato e il settore statale; il consolidamento dei dati delle due gestioni offre, infatti, una valutazione dell'attività di spesa dei soggetti finali, poichè solo una parte delle spese autorizzate dal bilancio e trasferite in tesoreria si traduce in effettive erogazioni. È anche per queste ragioni che negli anni '80 e '90 del secolo scorso il fabbisogno del settore statale divenne un indicatore importante per valutare l'andamento dei conti pubblici e un anello di congiunzione tra la politica di bilancio e quella monetaria, quando la necessità di copertura del fabbisogno aveva consistenti effetti sulla gestione della liquidità del sistema economico, sul livello dei tassi di interesse e sul funzionamento del mercato monetario e finanziario interno. Con l'adesione all'Unione economica e monetaria, il fabbisogno (che misura l'eccedenza dei pagamenti sugli incassi con riferimento al complesso delle operazioni correnti, in conto capitale e finanziarie rilevate dai conti consolidati di cassa

dei settori statale e pubblico allargato) è stato sostituito dall'indebitamento netto (che è il saldo del conto economico delle amministrazioni pubbliche, calcolato dall'Istat sulla base dei criteri della competenza economica definiti dalle regole del SEC95). Per le modalità di rilevazione e la tempestività con cui si rende disponibile, il fabbisogno del settore statale, che consolida le operazioni gestionali di cassa del bilancio con quelle di tesoreria, costituisce tuttora una buona *proxy* dell'indebitamento netto e un indicatore efficace dell'andamento in corso d'anno dei conti pubblici.

Molte sono le cause concatenate tra loro che hanno determinato, in un periodo storico non breve, l'accumulo presso la tesoreria statale di fondi a disposizione delle amministrazioni pubbliche e un intreccio di situazioni non riscontrabile in altri ordinamenti (dal finanziamento di breve periodo, all'esistenza di fondi da regolare e di partite di debito/credito tra bilancio e tesoreria, incluse in quest'ultima le disponibilità di Poste e degli Enti previdenziali). L'accentramento in tesoreria dei depositi bancari delle amministrazioni locali, il c.d. "sistema di tesoreria unica", e la gestione della liquidità di una molteplicità di enti pubblici, costituiscono una peculiarità del nostro paese e rende complicato (ma soprattutto oneroso per la finanza pubblica nel suo complesso) immaginare una riforma che, dipanando questo intreccio, possa condurre la tesoreria nell'alveo di una gestione ordinata degli incassi e pagamenti statali e dei flussi finanziari pubblici calibrati sulle esigenze di breve periodo del Tesoro, superando il ruolo che la stessa riveste nel finanziamento del disavanzo di bilancio. Questi aspetti sono trattati nel volume anche per dar conto dell'evoluzione della tesoreria come fonte di informazioni tratte dalle procedure di incasso e pagamento per conto dello Stato e dalla gestione di oltre 20.000 conti aperti ad amministrazioni statali ed enti pubblici.

Anche nel nuovo scenario, caratterizzato dalla gestione di procedure informatiche, il compito fondamentale della tesoreria resta quello di eseguire in modo efficiente gli incassi e i pagamenti statali, regolando per tale via le disponibilità liquide delle amministrazioni pubbliche; il risultato che sarà acquisito nei prossimi anni con il completamento della dematerializzazione delle operazioni della tesoreria statale sarà caratterizzato sia dal più ampio utilizzo dell'informatica e delle reti telematiche per l'esecuzione dei pagamenti pubblici elettronici, sia dalla necessità di gestire archivi di dati costantemente aggiornati e di elaborare informazioni qualificate sui conti pubblici.

### *Le prospettive*

Sul futuro della tesoreria statale occorre riflettere guardando anche alle esperienze prevalenti nei principali paesi europei. In prima approssimazione, si potrebbe affermare che il nuovo sistema di gestione si stia automaticamente generando per effetto delle riforme che hanno interessato le attività operative. Il modello di tesoreria statale che si intravede è in grado di consentire una gestione efficace dei flussi finanziari pubblici fortemente radicata nelle procedure informatiche. Ciò rafforzerebbe la capacità informativa e segnaletica dell'attività di rendicontazione, unitamente a quella di analisi del fabbisogno del settore statale e dei dati sui flussi di cassa delle amministrazioni pubbliche che la tesoreria, pur nel mutato scenario, continuerà a detenere.

Dopo aver informatizzato le procedure interne e i pagamenti delle amministrazioni centrali e periferiche, ivi compresi quelli eseguiti all'estero (per i quali sono in corso

attività di razionalizzazione volte a integrarli nelle procedure di tesoreria domestica), gli sviluppi riguarderanno essenzialmente l'interfaccia con i cittadini e le imprese nella fase di acquisizione degli incassi fiscali e contributivi. In questo comparto si prospettano novità rilevanti che discendono dall'attuazione: a) dell'Agenda Digitale Italiana, che è parte di uno scenario europeo in rapido movimento (SEPA, nuova PSD, direttiva sugli IMEL, fatturazione elettronica); b) della disciplina sui pagamenti elettronici nei confronti delle amministrazioni pubbliche contenuta nel Codice dell'Amministrazione Digitale, che amplia i canali e gli strumenti di versamento (carte di credito, di debito, prepagate) a beneficio di cittadini e imprese; c) della riforma della gestione della liquidità del Tesoro richiesta dalla BCE; d) delle innovazioni in materia di rendicontazione di tesoreria e di monitoraggio dei conti pubblici. Questi fattori di cambiamento rappresentano tasselli di un mosaico evolutivo che andrà sapientemente governato per riportare la tesoreria su un sentiero virtuoso, in sintonia con i modelli prevalenti in ambito europeo, che prevedono procedure più snelle per gli incassi e i pagamenti pubblici e non risentono delle criticità tuttora presenti nel sistema italiano di gestione delle disponibilità del Tesoro e degli enti pubblici.

L'obiettivo da perseguire nei prossimi anni dovrebbe essere quello di pervenire a un graduale ridimensionamento dei flussi finanziari della tesoreria in modo da migliorare la funzione allocativa del bilancio dello Stato. Questo risultato potrebbe essere raggiunto sfruttando le potenzialità delle procedure informatiche (ad esempio, Siope per le amministrazioni locali) in grado di fornire informazioni tempestive e affidabili sui flussi d'incasso e pagamento delle amministrazioni pubbliche, con l'intento di ricondurre al bilancio dello Stato il compito di erogare la spesa sulla base delle effettive esigenze rilevate in tempo reale dal sistema informativo; ciò eviterebbe l'accumulo di giacenze improprie presso la tesoreria la cui imprevedibilità e variabilità ha richiesto di intervenire per evitare problemi alla politica monetaria europea e gestire in maniera ottimale la liquidità del Tesoro. La semplificazione dell'operatività e il ridimensionamento delle disponibilità liquide che le amministrazioni pubbliche detengono presso la tesoreria potrebbe riportare la stessa al ruolo fisiologico di supporto del bilancio dello Stato.

Non si può escludere, nei prossimi anni, una svolta nella vita ultra centenaria della tesoreria statale: il nuovo modello si può generare analizzando le ragioni storiche, istituzionali e di ordinamento che hanno portato all'attuale intricata situazione, frutto di una stratificazione normativa e procedurale che, per diversi aspetti, è il risultato dell'incalzare dei problemi della finanza pubblica italiana, che condizioneranno anche la riforma della Tesoreria dello Stato nella direzione auspicata e gli sviluppi futuri.

\*\*\*\*\*

Il lavoro non replica lo schema e gli argomenti nella sequenza contenuta nei precedenti volumi poiché il sistema normativo, organizzativo e procedurale ivi descritto riguarda oramai un numero limitato di operazioni e coloro che fossero interessati possono consultare quelle pubblicazioni che hanno assunto una connotazione di "storia della tesoreria" così come si presentava agli albori dell'innovazione non solo tecnologica, fino a pochi anni fa. Per non appesantire il documento abbiamo evitato una descrizione analitica del sistema di tesoreria statale, rintracciabile sia nei lavori di G. Mulone, sia in altri interventi riportati nella bibliografia, che è stata predisposta anche con l'intento di stimolare la curiosità del lettore e di suggerire e agevolare approfondimenti.

Più ragionevole è apparsa l'idea di dedicare attenzione alla descrizione, anche sotto il profilo storico, del passaggio dalla tesoreria tradizionale a quella telematica e di evidenziarne alcuni importanti aspetti, che caratterizzeranno anche lo scenario futuro; in questo modo i lettori hanno a disposizione fonti diverse per ricostruire la parabola della tesoreria statale dalle origini fino a oggi, cogliere le linee direttrici della sua riforma e della trasformazione avvenuta, concentrandosi sugli argomenti più rilevanti e sulle prospettive.

Il volume si apre con un'ampia introduzione storica, a cura di Pasquale Ferro, che rappresenta il proseguimento della ricerca curata per il Centenario della Banca d'Italia<sup>1)</sup>. Il lavoro si sofferma sull'evoluzione della tesoreria, sulla genesi e gli sviluppi del sistema di tesoreria unica per gli enti pubblici e sulle misure per il controllo dei flussi di cassa attuate nel periodo che ha preceduto l'ingresso nella moneta unica; delinea inoltre i tratti essenziali del passaggio dalla tesoreria tradizionale a quella telematica e informativa, reso possibile dalla diffusione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nelle strutture della pubblica amministrazione e dalla costituzione del SIPA, fornendo alcuni dati essenziali sull'operatività. Sono indicate infine alcune linee prospettiche per i pagamenti pubblici che discendono dall'attuazione del Codice dell'Amministrazione Digitale.

L'argomento successivo, a cura di Carlo Maria Arpaia, analizza il modello di "sistema dei pagamenti pubblici" che si va affermando anche in campo internazionale, costruito intorno all'innovazione tecnologica, che amplia le potenzialità di utilizzo dei nuovi canali e strumenti di pagamento a vantaggio di cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni, in sintonia con i progetti di *e-government* di cui molti paesi, tra cui l'Italia, si sono dotati. In questo segmento di attività, l'esperienza e le ricerche in campo internazionale hanno dimostrato che il potenziale innovativo dei pagamenti elettronici è rilevante e quei paesi che vi hanno fatto ricorso hanno conseguito un significativo vantaggio competitivo<sup>2)</sup>.

La gestione della tesoreria dello Stato implica anche quella dei flussi finanziari pubblici e della liquidità del MEF sul conto "Disponibilità del Tesoro per il servizio di tesoreria". Il contributo, curato da Pasquale Ferro con la collaborazione di Carla Arbia e di Fabrizio Marconi, ricostruisce i rapporti finanziari tra Banca d'Italia e Tesoro, il ruolo delle anticipazioni che erano concesse fino al c.d. "divorzio" del 1981 tra Banca e Tesoro, ossia tra la gestione della politica monetaria e quella di bilancio, soffermandosi poi sul periodo nel quale venne reso più stringente il controllo sui flussi di cassa della tesoreria per finalità di contenimento del fabbisogno del settore statale. Vengono poi delineati i tratti fondamentali della riforma che nel 1993 ha sostituito il conto corrente di tesoreria con il conto "Disponibilità". Il lavoro si sofferma, infine, sulle nuove modalità di gestione della liquidità del Tesoro, in vigore dal mese di novembre del 2011, e sulle disposizioni emanate per migliorare le previsioni di breve e medio termine sui flussi di

---

<sup>1)</sup> Ferro P. e Mulone G., *La Banca d'Italia e il servizio di tesoreria statale dal 1850 al 1950*, in Ricerche per la storia della Banca d'Italia, vol. IV, Editori Laterza, 1993.

<sup>2)</sup> Cfr. Ferro P., Arpaia C. e Doronzo R., *Innovazione e pagamenti pubblici*, Banca d'Italia, Quaderni di Economia e Finanza, giugno 2013.

incasso e pagamento che determinano il saldo del conto, da monitorare attentamente per rispondere alle esigenze della politica monetaria europea.

Il Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici (Siope) ha costituito una novità rilevante per la tempestività e l'ampiezza dei dati sugli incassi e pagamenti delle amministrazioni pubbliche, trasmessi dai tesorieri bancari alla Banca d'Italia utilizzando la rete nazionale interbancaria. Il lavoro, curato da Pasquale Ferro, ricostruisce la genesi, gli obiettivi, le modalità di funzionamento e l'utilizzo del Siope da parte degli enti interessati; ne indica poi gli sviluppi, che sono legati all'avvio, nel 2014, dell'armonizzazione dei bilanci pubblici (d.lgs. n. 118/2011) e alla costituzione della "Banca dati unitaria delle amministrazioni pubbliche" (prevista dalla legge n. 196/2009). Queste innovazioni creeranno i presupposti per un più ampio sfruttamento del Siope da parte della RGS e degli altri soggetti autorizzati (Istat, Corte dei conti) per finalità di monitoraggio dei conti pubblici. I dati potranno contribuire a migliorare le previsioni sul fabbisogno del Tesoro in una prospettiva d'integrazione delle basi statistiche e informative di cui dispone la Tesoreria dello Stato.

Tra gli argomenti che hanno assunto rilievo negli ultimi anni nell'attività di tesoreria tradizionale, specialmente presso alcune realtà periferiche, vi sono gli atti di pignoramento, volti a vincolare le disponibilità delle amministrazioni per finalità di legittimo soddisfacimento dei creditori dello Stato. In questa parte del volume, curata da Giuseppe Russo, si dà conto dei profili giuridici e di responsabilità nella gestione dei pignoramenti e si prospettano anche le linee lungo le quali il Servizio si sta muovendo, con il prezioso ausilio della Consulenza Legale, per difendere e tutelare le ragioni della Banca, mitigando gli oneri operativi e reputazionali che la stessa sopporta nella qualità di terzo pignorato.

La rendicontazione che la Banca è tenuta a rendere alla Ragioneria Generale dello Stato, alle amministrazioni statali e alla Corte dei conti in relazione allo svolgimento del servizio di tesoreria e la resa del conto giudiziale (chiunque abbia il "maneggio di pubblico denaro", come si esprime l'art. 610 del Regolamento di Contabilità Generale dello Stato, deve assolvere questa funzione) costituiscono gli argomenti esaminati da Candida Romagnuolo. Si tratta di temi rilevanti per la Banca sotto il profilo della responsabilità contabile nella fornitura di dati che poi, opportunamente elaborati, compongono i principali documenti di finanza pubblica approvati dal Parlamento. In questo segmento sono in corso attività che, beneficiando della dematerializzazione e informatizzazione della tesoreria attuata negli ultimi anni, potranno consentire di fornire alla RGS e alla Corte dei conti dati organizzati secondo le esigenze e le finalità di verifica e analisi dei conti pubblici che la legge attribuisce a queste istituzioni.

Il volume contiene infine un contributo, curato da Riccardo Bonanni, dedicato a un'attività che la Banca svolge solo da pochi anni: si tratta della c.d. "tesoreria estera", cioè dei pagamenti all'estero, in euro e in valuta, eseguiti dalle amministrazioni dello Stato. La Banca ha ereditato questo compito nel 2008 dall'ex Ufficio Italiano dei Cambi che lo svolgeva in un contesto che ora risulta superato dalle vicende dell'UME e per effetto del venir meno del regime valutario, dello sviluppo del sistema dei pagamenti e dell'innovazione tecnologica. Si tratta comunque di un segmento di operatività rilevante sul quale gli interventi in corso sono indirizzati alla piena integrazione dell'attività nelle ordinarie procedure della Banca, così da superare le caratteristiche di "specialità"

normativa e organizzativa di questa tipologia di pagamenti, assimilandoli a quelli eseguiti dalla tesoreria domestica.

\*\*\*\*\*

A molti la contabilità di Stato, il bilancio dello Stato e i conti pubblici appaiono materie di difficile comprensione, esoteriche e quindi destinate a essere conosciute e studiate solo da una ristretta cerchia di “iniziati”: ancor di più, naturalmente, la normativa e l’attività della Tesoreria dello Stato. Tuttavia, non vi è materia ostica, né poco interessante se si ha la capacità di viverla con la giusta dose di passione e immedesimazione, rendendone partecipi anche i collaboratori, soprattutto i più giovani, nella consapevolezza che la Banca svolge, con efficienza ed efficacia riconosciute, un importante servizio pubblico per il paese. Se poi si possiede la capacità di alzare lo sguardo dall’operatività quotidiana e si mostra interesse all’approfondimento, si possono cogliere i molteplici fili che legano la tesoreria statale all’attività del legislatore (Parlamento e Governo) e in particolare alle manovre di finanza pubblica e alla politica di bilancio che, dal punto di vista procedurale, è sostanzialmente attuata per il tramite della tesoreria, traducendosi in incassi e pagamenti, emissioni e rimborsi di titoli di Stato e altre attività significative (come la detenzione della liquidità delle amministrazioni pubbliche e la gestione del conto “Disponibilità del Tesoro per il servizio di tesoreria”). Infatti, dalla tesoreria statale transitano, utilizzando norme e procedure dedicate, tutti i flussi finanziari dell’operatore pubblico che si riflettono sull’economia.

Vi è quindi uno spazio ampio per approfondire le proprie conoscenze pur essendo impiegati in attività operative: è questo il messaggio più apprezzato dai colleghi che hanno potuto fruire di testi sulla tesoreria altrimenti difficili da reperire, che compongono un mosaico sistematico e organico di argomenti sviluppati con la visione analitica, prospettica e al tempo stesso pragmatica, di addetti alla funzione di tesoriere dello Stato.

Infine, un ringraziamento ai collaboratori e a quanti, con il loro impegno quotidiano, hanno agevolato la realizzazione del volume, ai colleghi della funzione informatica che, con molta pazienza e condividendone gli obiettivi, hanno contribuito al successo della riforma della Tesoreria dello Stato e assistono il Servizio nella risoluzione dei problemi operativi che l’attività inevitabilmente comporta. Un ringraziamento particolare va a Stefano Lo Faso, Giuseppe Mulone e Bruno D’Offizi che, in qualità di responsabili del Servizio Rapporti con il Tesoro in periodi diversi, hanno dato un contributo significativo al rinnovamento della Tesoreria dello Stato. Nei confronti di Antonio Napoli sono debitore di preziosi suggerimenti, originati dalla sua conoscenza dell’attività delle tesorerie. Ringrazio inoltre Pietro Fasani e Luigi Abate che hanno curato l’*editing* del volume.

**Pasquale Ferro**

## 1. La Banca d'Italia e la Tesoreria dello Stato: inquadramento e cenni storici

di  
Pasquale Ferro

### Introduzione

La storia della tesoreria, intesa come attività attraverso la quale lo Stato acquisisce i mezzi finanziari necessari per il perseguimento dei fini pubblici ed effettua le spese utilizzando allo scopo strumenti di pagamento e procedure idonee a gestire in modo efficiente e tempestivo le risorse pubbliche, si è spesso confusa con la più ampia e articolata storia del bilancio dello Stato e della finanza pubblica. Eppure, come emerge con evidenza in numerosi studi e analisi sulla tesoreria<sup>3)</sup>, essa, soprattutto in ragione di una “anomalia” propria del nostro paese<sup>4)</sup>, non riscontrabile in altri ordinamenti, può essere analizzata come un sistema a sé, soprattutto se si osservano gli sviluppi che la tesoreria statale ha conosciuto dagli anni settanta del secolo scorso.

L'attività operativa della tesoreria si è intersecata, fin dalle origini, con la gestione dei mezzi finanziari che dalla stessa, per effetto dell'esecuzione del bilancio dello Stato, transitano o vi sono depositati e custoditi a vario titolo dalle amministrazioni ed enti pubblici come mera attività di riserva liquida da impiegare ma che da sempre hanno concorso al finanziamento del fabbisogno del Tesoro. Per alcuni autori, in realtà, il servizio di tesoreria avrebbe avuto, storicamente, un carattere accessorio rispetto all'obbligo, in capo agli Istituti di Emissione fino al 1926 e poi da quell'anno attribuito solo alla Banca d'Italia, di concedere anticipazioni ordinarie e straordinarie al Tesoro come contropartita del potere di emettere biglietti aventi corso legale per conto dello Stato<sup>5)</sup>.

Questa tesi non è convincente. Infatti, come sostenuto in altra occasione<sup>6)</sup>, è vero che in alcuni momenti storici nel rapporto Stato-tesoriere ha prevalso l'aspetto operativo. Ciò è avvenuto nella fase di centralizzazione dell'attività in connessione con la

---

<sup>3)</sup> Una ricostruzione storica molto efficace è contenuta nel lavoro di De Joanna P., *Tesoro e Tesorerie pubbliche*, in Enciclopedia del Diritto, Giuffrè, 1992, che riporta un'ampia bibliografia che fornisce un adeguato sostegno alla tesi sostenuta nel testo di un'autonoma rilevanza della gestione della tesoreria statale.

<sup>4)</sup> L'anomalia italiana va intesa come risultato della “separatezza” della gestione di bilancio, di competenza del Tesoro, da quella di tesoreria, affidata alla Banca d'Italia e dipende in larga misura dagli sviluppi storici dell'affidamento alla Banca d'Italia, dal 1893, del servizio di tesoreria per conto dello Stato; essa è da porre essenzialmente in relazione alla crescita degli *stocks* e dei flussi finanziari che transitano dalla tesoreria, alla dimensione del bilancio dello Stato e poi alla sua evoluzione in bilancio di trasferimenti verso le autonomie territoriali nonché, dal 1970, all'aumento dei depositi delle amministrazioni ed enti pubblici presso la tesoreria. Per queste ragioni, in passato identificate anche con la mancata integrazione, dal punto di vista dell'omogeneità delle codifiche e informatico, della gestione di bilancio con quella di tesoreria, quest'ultima è stata spesso considerata un' incomprensibile “scatola nera”. Sul punto si vedano le considerazioni di Salvemini M. T. in “*La gestione della tesoreria dello Stato*”, in Formez, I principali documenti di finanza pubblica, Roma, 1998.

<sup>5)</sup> In tal senso si esprimono Matera G., *Il servizio di tesoreria provinciale dello Stato gestito dalla Banca d'Italia*, in Atti del III convegno di contabilità pubblica su I servizi di esattoria e tesoreria, Perugia, 1978 e Letizia L. *I servizi di tesoreria degli enti pubblici*, Napoli 1986.

<sup>6)</sup> Ferro P. e Mulone G., *op.cit.*

creazione dello Stato unitario durante la quale la gestione degli incassi e pagamenti da parte di pochi e poi di un solo Istituto di Emissione (la Banca d'Italia, costituita nel 1893 e alla quale nel 1926 verrà attribuita in esclusiva la facoltà di emettere biglietti), così come la omogeneizzazione del modello contabile e di bilancio in grado di uniformare i diversi sistemi in essere negli Stati pre-unitari, dovevano rappresentare fattori di coesione e il segno e la testimonianza più convincente dell'avvenuta unificazione statale e della necessità di una gestione finanziaria orientata all'intervento sull'intero territorio nazionale<sup>7)</sup>. È altrettanto vero che le anticipazioni dell'Istituto di emissione per il finanziamento del fabbisogno del Tesoro, la cui concessione era comunque strettamente connaturata all'operatività e interdipendente con il servizio di incassi e pagamenti, non assumevano una valenza autonoma; infatti, la detenzione di somme a disposizione del Tesoro su un conto corrente (dapprima, fino al 1936, come dotazione di cassa costituita con fondi del Tesoro, poi da quell'anno, passando per la riforma del 1948 e fino al 1993, come scoperto di conto e come anticipazione da parte della Banca d'Italia e infine, in una sorta di ritorno alle origini, di nuovo come dotazione del Tesoro presso la Banca d'Italia con l'apertura, nel 1993, del conto "disponibilità del Tesoro per il servizio di tesoreria") costituiva la necessaria forma tecnica per l'espletamento del servizio<sup>8)</sup>.

In realtà, è evidente che in epoche storiche più recenti, sui profili operativi sopra ricordati, è prevalso l'aspetto di gestione e programmazione dei flussi finanziari pubblici che ha assunto una valenza autonoma<sup>9)</sup>. Ciò, a partire dagli anni settanta, è coinciso con l'ampliarsi dell'intervento dello Stato nell'economia, con la crescita delle gestioni

---

<sup>7)</sup> "La questione dell'organizzazione unitaria delle pubbliche finanze (e quindi del servizio di tesoreria statale) costituiva pertanto un punto cruciale da affrontare per dar vita al nuovo Stato", P. Ferro e G. Mulone, op. cit. Nelle parole di De Joanna, op. cit., pag. 406, "Soprattutto Quintino Sella vide la stretta relazione che esisteva tra un sistema di scritture contabili uniformi e semplici - che garantisse controllabilità e speditezza per le funzioni essenziali che lo Stato doveva esercitare direttamente, con l'utilizzo del denaro pubblico - e l'organizzazione di un sistema unico di tesoreria statale, su tutto il territorio nazionale".

<sup>8)</sup> In proposito uno studioso attento all'evoluzione dei rapporti finanziari tra Stato e Istituto di Emissione e della Contabilità pubblica come Zaccaria F. ha osservato che "l'anticipazione ordinaria è una specie di corrispettivo dell'attribuzione del potere di emettere moneta o del servizio di tesoreria e si ricollega all'obbligo statutario degli Istituti di Emissione di versare somme allo Stato, somme il cui ammontare veniva determinato in proporzione all'apporto di capitale versato dagli azionisti e ai successivi aumenti di capitale sanzionati per legge. Le anticipazioni ordinarie sono sempre state utilizzate come strumento di tesoreria, cioè esclusivamente come fonti di finanziamento a breve termine dirette a coprire temporanei squilibri di cassa" (F. Zaccaria, *Il fabbisogno pubblico: formazione e copertura*, Genova, 1986).

<sup>9)</sup> Già all'inizio degli anni settanta, uno studioso (U. Allegretti, *Il governo della finanza pubblica*, 1971) osservava, con riferimento alle vicende della storia monetaria del paese e in un contesto molto diverso da quello attuale che incorpora sviluppi, come l'UME, all'epoca non prevedibili, che "non c'è dubbio che le possibilità che, attraverso l'uso delle giacenze di fondi del Tesoro (spesso imponenti) la Banca d'Italia acquisisce nel campo della manovra della liquidità sono notevoli, anche se forse soltanto addizionali rispetto agli strumenti di regolazione monetaria in mano alla Banca. Se, all'epoca in cui la convenzione per il servizio di tesoreria fu stipulata per la prima volta (30 ottobre 1894), ciò poteva avere importanza ai soli effetti degli scopi aziendali della Banca - che era ancora privata e perseguiva obiettivi privati - oggi, dopo l'assunzione della politica monetaria a compito pubblico esercitato tramite la banca centrale (essa stessa ente pubblico), la disponibilità dei fondi statali è divenuta, per la banca centrale, uno strumento per l'esercizio dei suoi compiti di regolazione della liquidità complessiva del mercato. Per cui può ben dirsi che tale disponibilità non è, oggi, casuale né effetto di puro calcolo di convenienza finanziaria, ma elemento coerente con quelli che compongono il sistema della regolazione monetaria: che, insomma, per ragioni sistematiche è oggi richiesta anche in vista di raggiungere attraverso la gestione della tesoreria scopi monetari".

pubbliche e della dimensione del bilancio dello Stato, con l'accentramento in tesoreria delle disponibilità degli enti pubblici nonché con la necessità di tenere costantemente sotto controllo l'andamento dei flussi finanziari e i conti pubblici, dapprima, fino al termine degli anni novanta, per finalità interne di contenimento dei disavanzi e del debito pubblico e, successivamente, per conseguire e consolidare la partecipazione all'Unione Monetaria Europea e all'area dell'euro.

Queste considerazioni introduttive sulla natura e sulle caratteristiche della tesoreria statale indicano la prospettiva nella quale intende muoversi questo lavoro che è quella di una visione e considerazione unitaria degli aspetti operativi e contabili della stessa, che si arricchiscono ed evolvono nel moderno sistema dei pagamenti pubblici, e di quelli di gestione e monitoraggio dei flussi finanziari per finalità di programmazione e di verifica dell'andamento dei conti pubblici, che pone l'accento sul carattere istituzionale dell'attività di tesoreria. Questa tesi appare coerente con l'evoluzione della Banca d'Italia, a partire dal 1893, verso un assetto ordinamentale pubblicistico che si completerà nel 1936 con l'acquisizione della natura di ente di diritto pubblico sancita nella legge bancaria (R.D.L. 12 marzo 1936, n. 375) e con l'approvazione dello statuto (R.D. 11 giugno 1936, n. 1067). Al termine di un percorso storico scandito da diverse leggi di proroga e relative convenzioni<sup>10)</sup>, il servizio di tesoreria è entrato a far parte dei compiti istituzionali della Banca d'Italia. L'acquisita funzione istituzionale del servizio di tesoreria richiama l'attenzione sulla natura giuridica di tale rapporto<sup>11)</sup>; questo si basa non tanto su ragioni di tipo formale ma sul fatto che vi è, in analogia con altri ordinamenti, una spiccata unità funzionale tra lo Stato (il Tesoro) e l'Istituto di Emissione; tale legame viene espresso

---

<sup>10)</sup> La prima convenzione fu stipulata il 30 ottobre 1894 ed entrò in vigore il 1° febbraio 1895. Con la legge 31 dicembre 1913, n. 1393 venne approvata la convenzione tra Banca e Tesoro che prorogava fino al 1923 l'affidamento del servizio di tesoreria. Con Regio Decreto Legge l'affidamento venne prorogato fino al 1930. Con proroghe biennali approvate con R.D.L. si arrivò alla convenzione del 31 dicembre 1936 che, su richiesta della Banca, le affidò la gestione fino alla fine del 1950 (nel 1936 la Banca d'Italia, con l'emanazione della c.d. "legge bancaria" - R.D.L. 12 marzo 1936 - era stata dichiarata ente di diritto pubblico ed aveva assunto, tra i suoi compiti istituzionali, il servizio di tesoreria statale che era esercitato, secondo l'art. 36 dello Statuto, "a tenore di speciali convenzioni"). Con successive proroghe si arriva alla legge 28 marzo 1991, n. 104 che rappresenta una svolta nei rapporti Banca-Tesoro poiché, nell'affidare il servizio alla Banca fino al 31 dicembre 2010, ne venne previsto il rinnovo tacito di vent'anni in vent'anni, a meno di disdetta di una delle parti da notificarsi all'altra almeno 5 anni prima della scadenza. Nel 2005, in assenza di un'esplícita volontà di disdetta da entrambe le parti, la gestione del servizio si è automaticamente rinnovata fino al 2030. Tra le novità rilevanti della legge n. 104 vi è la facoltà, per la Banca, di effettuare il servizio "tenendo conto delle esigenze di funzionalità e di economicità", facoltà che la Banca ha ampiamente utilizzato sia per la riforma della tesoreria sia in occasione della ristrutturazione della rete territoriale.

<sup>11)</sup> Le tesi prevalenti in dottrina hanno collocato il rapporto tra Tesoro e Banca d'Italia per il servizio di tesoreria in un ambito concessorio o in un rapporto di immedesimazione organica. Pur cogliendo queste tesi aspetti che ne consentirebbero l'inquadramento nell'una o nell'altra teoria senza contraddire le regole di diritto positivo che disciplinano entrambe le qualificazioni giuridiche, si è ritenuto che l'evoluzione storica e normativa del rapporto Tesoro-Banca d'Italia, in particolare dopo l'approvazione della legge n. 241 del 1990 e della legge n. 104 del 1991, sottolineando la sostanziale pari ordinazione tra le due amministrazioni, ciascuna portatrice dell'interesse pubblico alla cui cura è stata chiamata con norma di legge, nonché l'analisi delle successive disposizioni convenzionali, consenta di sostenere, con motivazioni di merito ancor più che di diritto, che tale rapporto sia da collocare definitivamente tra gli "accordi di diritto pubblico". Cfr. Ferro P. - Mulone G., *Note storiche e riflessioni sull'affidamento alla Banca d'Italia del servizio di tesoreria statale*, in Scritti in memoria di P. De Vecchis, Banca d'Italia, 1999.

sinteticamente con il termine di “*fiscal agent*”<sup>12)</sup> che comprende diverse responsabilità come la gestione dei fondi e del debito pubblico, l’esecuzione degli incassi e pagamenti, la gestione delle riserve valutarie e altri servizi particolari attribuiti dallo Stato al proprio tesoriere (Riquadro 1).

## **RIQUADRO I**

### **I principi europei e gli aspetti di remunerazione del servizio di tesoreria**

Il fatto che nei paesi dell’area euro la tesoreria pubblica sia tradizionalmente esercitata dalle banche centrali, con modalità diverse da paese a paese, impone di prendere in considerazione anche la disciplina comunitaria che regola i rapporti fra le banche centrali dell’Eurosystema e i governi dei rispettivi Stati.

Lo Statuto del Sistema europeo di banche centrali (art. 21, comma 2, del protocollo n. 4 allegato al trattato sul funzionamento dell’Unione Europea) legittima lo svolgimento, da parte della BCE e delle banche centrali nazionali che operano come agenti finanziari, dei servizi finanziari per istituzioni, organi o organismi dell’Unione, amministrazioni statali, enti regionali, locali o altri enti pubblici, altri organismi del settore pubblico o imprese pubbliche degli Stati membri.

Il quadro giuridico di riferimento per le attività svolte dalle Banche Centrali nazionali in ambito SEBC, oltre al richiamo ai principi stabiliti all’art. 123 del Trattato (ex Art. 101 del TCE), per quanto attiene al servizio di tesoreria statale svolto dalle BCN, non pone particolari vincoli a tale funzione se è esercitato dalle Banche Centrali in qualità di “*fiscal agent*”.

La finalità dell’articolo 21.2 dello Statuto è quella di consentire alle BCN, in seguito al trasferimento della funzione di politica monetaria all’Eurosystema, di continuare a svolgere il servizio di agente finanziario tradizionalmente fornito dalle banche centrali ai governi e ad altri enti pubblici, senza violare automaticamente il divieto di finanziamento monetario.

Tenendo in considerazione l’esplicito riconoscimento da parte dell’articolo 21.2 dello Statuto circa lo svolgimento dei servizi di agenzia finanziaria quale funzione legittima tradizionalmente espletata dalle BCN, l’effettuazione di tali servizi ottempera al divieto di finanziamento monetario, purché gli stessi non eccedano la portata della funzione di agenzia finanziaria e non costituiscano finanziamento, da parte della Banca Centrale, di obbligazioni del settore pubblico nei confronti di terzi o credito della Banca Centrale al settore pubblico, al di fuori delle ristrette eccezioni previste dal Regolamento (CE) n. 3603/93.

Con riguardo alla remunerazione, la BCE afferma che la funzione di agente finanziario a favore dei governi e di altri enti pubblici è funzione legittima tradizionalmente svolta dalle banche centrali (rapporto BCE sulla convergenza, maggio 2010), perciò l’art. 21.2 dello statuto BCE consente alle banche centrali di continuarla senza violare automaticamente il divieto di finanziamento monetario, indipendentemente dalla corresponsione o meno di una remunerazione per tali servizi e dall’ammontare di questa.

---

<sup>12)</sup> A. Barettoni Arleri definisce con molta efficacia questo legame come “integrata e osmotica rete di rapporti che caratterizzano il circuito banca centrale - tesoreria dello Stato - esercizio del credito-emissione monetaria”. *Miti e realtà della contabilità pubblica*, Milano, 1986.

Come risulterà evidente in seguito, la tesoreria statale, nell'ultimo trentennio della sua storia secolare, è profondamente cambiata per effetto di innovazioni istituzionali, normative, organizzative e operative<sup>13)</sup>; su queste componenti ha fortemente inciso lo sviluppo della tecnologia informatica e l'ampio utilizzo, nell'ambito del sistema dei pagamenti pubblici, delle reti telematiche. Lo scopo principale di questo lavoro è quello di ricostruire i mutamenti intervenuti nel periodo considerato, facendo percepire il "cambio di passo" della tesoreria che perde negli anni il connotato prevalente di attività di esecuzione degli incassi e pagamenti, facendo emergere, in coerenza con la trasformazione dell'operatività da manuale a informatica, la componente informativa. Quest'ultima assume un'importanza rilevante dalla seconda metà degli anni '80, quando il fabbisogno del settore statale, già utilizzato fin dal 1976 nelle statistiche della Banca d'Italia, assume la funzione di indicatore tempestivo per valutare l'andamento dei conti pubblici e del debito, conservando tale funzione anche quando, con l'ingresso nell'euro, diventa cruciale, per il rispetto degli impegni assunti in ambito europeo, l'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche. Tale sintetica ricostruzione sarà d'ausilio alla comprensione della situazione attuale della tesoreria statale sulla quale s'innesta la nuova legge di contabilità e finanza pubblica (legge n. 196/2009) e che consentirà di tracciare alcune linee prospettiche di sviluppo dell'attività di tesoreria e, più in generale, del sistema dei pagamenti pubblici.

Il lavoro esamina i profili storici e attuativi della disciplina sul riafflusso in tesoreria delle disponibilità liquide degli enti pubblici, valutando anche il contributo che la tesoreria unica, punto di arrivo della normativa avviata con la legge n. 468 del 1978 e confermata dalla legge n. 196/2009<sup>14)</sup>, ha dato come strumento per la gestione e il controllo della liquidità del Tesoro. Seguendo il filo rosso della programmazione dei flussi di cassa, analizza poi come le procedure informatiche e telematiche introdotte nella gestione di tesoreria da un lato hanno agevolato il perseguimento dell'obiettivo di ottimizzare e rendere efficiente il sistema dei pagamenti pubblici e dall'altro, attraverso la rilevazione tempestiva e affidabile dei dati sull'operatività della tesoreria, hanno contribuito ad ampliare la funzione informativa e statistica della tesoreria per le finalità di analisi del fabbisogno del settore statale, argomento questo che sarà sviluppato nel terzo capitolo del volume.

## **1.1 Il riafflusso in tesoreria delle disponibilità degli enti pubblici: la nascita della tesoreria unica**

L'attività di tesoreria si connota principalmente come esecuzione degli incassi e pagamenti del bilancio dello Stato, sia al centro sia in periferia. Fino agli anni '70, l'entità

---

<sup>13)</sup> Una ricostruzione di questi profili è contenuta in due lavori di G. Mulone: il primo, *Ordinamento e funzioni del servizio di tesoreria dello Stato gestito dalla Banca d'Italia*, Roma, 1997; il secondo, *La Banca d'Italia e la tesoreria dello Stato*, Roma, 2006. Se si confrontano solo gli indici di questi lavori si ha già una chiara percezione di quanto sia cambiato, nell'arco di dieci anni, il servizio di tesoreria.

<sup>14)</sup> Anche se nell'art. 50 della legge n. 196, nell'ambito di una delega al Governo per l'adozione di un Testo Unico in materia di Contabilità di Stato e di Tesoreria, è prevista la "razionalizzazione della disciplina della tesoreria unica", senza altre indicazioni che possano far intendere in quale direzione si muoverà la delega.

dei flussi gestiti dalla tesoreria e i trasferimenti agli enti territoriali, che non avevano rapporti con la tesoreria ma solo con il sistema bancario, erano tali da non creare particolari problemi di monitoraggio dei conti pubblici; il bilancio registrava consistenti attivi e il conto corrente di tesoreria era di solito a credito per il Tesoro.

I punti di svolta per la crescita dell'importanza della tesoreria possono essere individuati nell'istituzione, nel 1970, delle Regioni a statuto ordinario - alle quali vennero assegnate funzioni già esercitate dallo Stato<sup>15)</sup> - e nella modifica del sistema di finanziamento delle spese degli Enti locali, attuata negli anni immediatamente successivi, frutto della riforma fiscale del biennio 1972-1973, che ne sopprime la capacità impositiva, accentrando nello Stato il prelievo e l'indebitamento. Per i profili che qui interessa trattare, è da rilevare che il ritardato avvio delle strutture amministrative delle Regioni e l'incapacità di spesa di Comuni e Province produssero un rilevante aumento delle disponibilità bancarie di questi Enti<sup>16)</sup>; ciò è all'origine di un fenomeno del tutto peculiare: il Tesoro si indebitava sul mercato a tassi modulati dal crescere del fabbisogno per trasferire risorse in misura eccedente la capacità di spesa degli Enti Locali, risorse che, in tutto o in parte, le banche tesoriere utilizzavano per sottoscrivere gli stessi titoli di Stato emessi a copertura del fabbisogno. Il risultato fu di dar vita a una singolare attività di intermediazione all'interno della pubblica amministrazione con un onere netto per il Tesoro dato dal differenziale tra i tassi sul debito pubblico e quelli, più bassi, riconosciuti dal sistema bancario alle Regioni e agli Enti Locali, nonché a problemi connessi con la gestione della politica monetaria<sup>17)</sup>.

Per risolvere questa inefficienza nella gestione della liquidità all'interno del settore pubblico e fornire una risposta alle esigenze di coordinamento delle tesorerie pubbliche in un momento in cui si cominciavano ad avvertire i segnali di una sensibile dilatazione della spesa pubblica, la soluzione fu quella di lasciare agli Enti la disponibilità dei fondi (anche per non lederne l'autonomia), con l'obbligo di detenerla presso la tesoreria statale fino al momento dell'effettivo utilizzo. Il nuovo sistema di gestione della liquidità

---

<sup>15)</sup> Il decentramento delle funzioni amministrative, avvenuto in occasione dell'istituzione delle regioni ordinarie, venne realizzato in due fasi. Nel 1972, attraverso l'emanazione di alcuni decreti delegati, fu attuato un primo trasferimento di funzioni e compiti amministrativi dallo Stato alle Regioni. La mancanza di un'analisi approfondita circa il livello di governo più adatto allo svolgimento delle funzioni e l'insufficiente passaggio di beni e personale, comportarono notevoli difficoltà nello svolgimento delle funzioni e dei compiti amministrativi trasferiti e delegati. Si rese necessaria, pertanto, un'altra delega, in base alla quale vennero emanati, nel 1977, ulteriori decreti legislativi che trasferirono alle Regioni un più ampio novero di funzioni e compiti amministrativi in precedenza di competenza dello Stato, decentralarono una serie di funzioni amministrative agli Enti Locali e attuarono un consistente trasferimento di uffici e personale dallo Stato alle Regioni.

<sup>16)</sup> Fino al 1978 le risorse liquide delle Regioni, degli Enti Locali e degli altri Enti istituzionali erano detenute quasi integralmente sui conti correnti presso i rispettivi tesorieri bancari. L'obbligo di avvalersi, per il servizio di tesoreria, di istituti bancari era previsto, per gli Enti Locali, dalla legislazione bancaria (allora composta dai Regi Decreti legge n. 63/1936 e n. 1400/1937, nonché dalle leggi n. 141/1938 e n. 636/1938) e successivamente trasfuso nelle leggi di riforma dell'ordinamento contabile e finanziario degli Enti Locali. Per le Regioni a statuto ordinario l'affidamento del servizio di tesoreria a un istituto di credito era previsto dalle leggi regionali, emanate sulla base della legge n. 335/1975 (legge quadro in materia di contabilità delle Regioni). Per le Regioni a statuto speciale, invece, l'affidamento del servizio a una banca era previsto dai rispettivi statuti.

<sup>17)</sup> Così ricostruisce i presupposti della tesoreria unica Lo Faso S., voce *Tesoreria statale*, in *Dizionario di Contabilità pubblica* a cura di A. Barettoni Arleri, 1989.

del settore pubblico, chiamato “tesoreria unica”, consentì di ridurre il finanziamento del fabbisogno del settore statale.

La disciplina della “tesoreria unica”, non nuova<sup>18)</sup>, fu avviata con l’art. 31 della legge n. 468 del 5 agosto 1978<sup>19)</sup> il quale stabilì che le Regioni a statuto ordinario e speciale dovessero detenere i trasferimenti statali in conti correnti non vincolati presso la tesoreria centrale dai quali le somme erano prelevate sulla base di un preventivo trimestrale e della consistenza dei depositi bancari comunicata mensilmente al Tesoro.

L’esigenza di contenere l’indebitamento dello Stato, in crescita in quegli anni, accelerò l’attuazione delle disposizioni della legge n. 468 anche per gli Enti Locali. Si pervenne così all’approvazione della legge finanziaria per il 1981<sup>20)</sup>, che impose alle Province, ai Comuni con popolazione superiore a 8.000 abitanti e agli altri Enti pubblici di cui agli articoli 25 e 31 della legge n. 468 (Regioni ordinarie e a statuto speciale ed enti previdenziali e assistenziali) con un bilancio di entrata superiore al miliardo di lire, di riversare in tesoreria tutte le disponibilità liquide e di prelevare dalla stessa solo a condizione che i depositi bancari fossero al di sotto di una determinata percentuale delle entrate (inizialmente il 12 per cento, poi ridotto al 6 per cento alla vigilia dell’emanazione della legge n. 720/1984).

La disciplina della tesoreria unica assunse una configurazione stabile con la legge n. 720 del 1984, che rese più stringente il meccanismo di riafflusso.

Accanto al regime già previsto dalla legge finanziaria del 1981 (riservato agli Enti pubblici inclusi nella tabella B della legge n. 720<sup>21)</sup>), per il quale venne ridotta al 4 per cento la percentuale delle entrate detenibili presso il tesoriere bancario, nacque, per un’ampia categoria di Enti, elencati nella tabella A della legge, il regime della tesoreria unica “pura”. A questi Enti furono aperte presso le tesorerie provinciali contabilità speciali, fruttifere ed infruttifere, sulle quali affluirono rispettivamente le entrate proprie e

---

<sup>18)</sup> Già nel 1945 le amministrazioni statali vennero obbligate (con il d. lgt n. 510) ad aprire conti correnti presso la tesoreria centrale. Con la legge n. 629 del 1966, le amministrazioni e gli enti pubblici vennero obbligati a detenere le proprie disponibilità liquide nei conti aperti presso la tesoreria; tuttavia, la norma non venne di fatto applicata dallo stesso Tesoro che poteva rinviarne l’entrata in vigore di semestre in semestre.

<sup>19)</sup> La legge n. 468/1978 di riforma del bilancio dello Stato aveva l’obiettivo principale di rendere più stretti i legami tra la programmazione economica e quella finanziaria e contenere la spesa pubblica. Per collegare meglio programmazione economica e finanza pubblica fu attribuito alla Relazione Previsionale e Programmatica il ruolo di documento programmatico generale e di sintesi, e vennero introdotti il bilancio pluriennale (da affiancare a quello annuale) e la legge finanziaria. L’obiettivo di un migliore controllo della spesa pubblica e di un suo contenimento, invece, fu perseguito, tra l’altro, con l’introduzione del bilancio di cassa che si aggiungeva al bilancio di competenza finanziaria.

<sup>20)</sup> La finanziaria per il 1981 (Legge n. 119/1981) fu preceduta dalla legge n. 299 del 1980 che obbligò province e comuni con popolazione fino a 20.000 abitanti a detenere presso la tesoreria la metà dei trasferimenti statali, prelevabili solo a esaurimento delle disponibilità liquide presso i tesorieri.

<sup>21)</sup> Gli Enti in tabella B (Regioni a statuto ordinario e speciale, Province autonome, Enti previdenziali e assistenziali e altri enti pubblici) potevano detenere presso il tesoriere bancario solo un ammontare di risorse non superiore al tre per cento delle entrate previste nel bilancio di competenza, con esclusione delle entrate per accensione di prestiti, partite di giro, alienazione e ammortamento di beni patrimoniali, trasferimenti di capitali e riscossione di crediti. Il superamento di tale limite era sanzionato con l’applicazione di un interesse, sulle somme eccedenti, pari al tasso ufficiale di sconto aumentato di quattro punti percentuali, da versare al bilancio dello Stato.

i trasferimenti dal bilancio dello Stato; tali risorse rappresentavano disponibilità liquide “a vista”, prelevabili dal tesoriere dell’Ente a fronte delle spese sostenute.

Con questo meccanismo<sup>22)</sup>, reso possibile dall’anticipazione “tecnica” concessa dai tesorieri agli Enti e remunerata dal Tesoro (al tasso ufficiale diminuito di una certa percentuale) per un periodo massimo di tre giorni lavorativi, le risorse pubbliche uscivano dalla disponibilità del Tesoro (creando fabbisogno) solo dopo che erano state effettivamente spese dagli enti assegnatari. A rafforzare tale principio venne posta la regola del prioritario utilizzo che obbligava i tesorieri a imputare i pagamenti innanzitutto alle risorse proprie dell’Ente (remunerate a un tasso stabilito con decreti del Tesoro) e solo ad esaurimento di queste ultime sulla contabilità speciale infruttifera. In pratica, per gli Enti che rientravano nella tabella A, la Banca d’Italia assumeva, di fatto, il ruolo di “tesoriere primario” poiché le banche non detenevano più alcuna liquidità, agendo da meri “organi di esecuzione” degli incassi e dei pagamenti<sup>23)</sup> le cui operazioni si traducevano in debiti e crediti nei confronti della tesoreria.

Alcuni Enti pubblici, che non rientravano nelle tabelle A e B annesse alla legge, continuarono a mantenere tutte le proprie disponibilità liquide presso i rispettivi tesorieri bancari, restando fuori dal sistema di tesoreria unica.

Per la finanza pubblica italiana il sistema di tesoreria unica si rivelò subito uno strumento prezioso dal punto di vista informativo e finanziario nonché per la razionalizzazione dei flussi finanziari tra Stato, Enti Pubblici e sistema bancario. Attraverso il quotidiano monitoraggio dei saldi dei conti degli Enti e dei prelevamenti netti, risultò infatti possibile determinare il fabbisogno finanziario dell’aggregato denominato Settore Statale, costituito dalla gestione di bilancio (Stato) e da quella di tesoreria (Enti Pubblici che detengono le proprie giacenze presso la Banca d’Italia), di studiarne l’andamento nel tempo in modo da pianificare una più efficiente politica di emissione e, soprattutto, di monitorare gli andamenti della spesa. Per anni, e ancora oggi, il fabbisogno del settore statale ha costituito l’indicatore segnaletico più significativo per approssimare il *deficit* e l’indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche.

---

<sup>22)</sup> All’epoca, pur essendo astrattamente prefigurabile, non fu possibile realizzare una procedura in tempo reale per il deflusso delle somme dalla tesoreria al tesoriere bancario non essendoci ancora un collegamento telematico tra banche e tesoreria dello Stato. Fu questa la ragione per la quale si ricorse all’anticipo dei fondi da parte del tesoriere. La regolazione dei rapporti tra tesoreria statale e tesorieri bancari venne disciplinata dal D.M. 26 luglio 1985 e avveniva per il tramite delle “stanze di compensazione” operanti (fino all’avvio delle procedure di regolamento telematico interbancario) nelle Filiali della Banca, presso le quali i tesorieri presentavano una richiesta riepilogativa delle operazioni di incasso e pagamento e del relativo saldo. Dal punto di vista amministrativo, il sistema della tesoreria unica introdusse alcuni elementi di novità rispetto alle tradizionali modalità operative della tesoreria. In particolare: i conti divennero movimentabili da un soggetto terzo abilitato che si sostituiva al legale rappresentante dell’ente quale responsabile della gestione contabile delle somme giacenti presso la Tesoreria; per la prima volta i pagamenti erano effettuati senza titoli di spesa e le entrate acquisite senza l’emissione di quietanze, il che valorizzava il ruolo dell’informativa nel sistema dei pagamenti pubblici.

<sup>23)</sup> Questa formulazione, non molto precisa dal punto di vista dottrinale e operativo, lasciava intendere che i tesorieri costituivano solo la *longa manus* della tesoreria dello Stato nell’attività di spesa degli enti. In realtà, si trattava di un autonomo potere di regolazione che veniva, per la prima volta, affidato ai tesorieri bancari ed era funzionale all’operatività nei confronti della tesoreria; ove si fosse seguito l’iter procedurale ordinario (disposizione da parte dell’ente e successiva regolazione), probabilmente il meccanismo di regolamento si sarebbe ben presto inceppato.

Ma il ruolo svolto dal sistema di tesoreria unica non si esaurisce nella, pur essenziale, funzione informativa. Gli effetti dell'introduzione di tale sistema sono innanzitutto finanziari; come accennato in precedenza l'obbligo di detenere le giacenze in tesoreria e di prelevarle solo a fronte di spese effettive ebbe l'effetto immediato di contrarre il fabbisogno dello Stato e di ridurre il costo netto dell'indebitamento. Il monitoraggio delle giacenze consentì, inoltre, di ridefinire non solo i tempi ma anche l'entità delle risorse da trasferire sulla base delle disponibilità liquide presenti sui conti degli enti e, quindi, le effettive capacità di spesa. Questa naturale predisposizione del sistema di tesoreria unica a essere utilizzato quale strumento di controllo finanziario sulle spese emerse in tutte le sue potenzialità nella seconda metà degli anni '90, con l'introduzione dei cosiddetti vincoli di cassa.

## **1.2 L'introduzione della tesoreria unica "mista" e la sperimentazione per il superamento della disciplina**

È evidente da quanto finora detto che la tesoreria unica ha avuto e continua ad avere un ruolo molto rilevante nella gestione dei flussi finanziari pubblici, in ragione anche dell'elevato ammontare delle giacenze che costituiscono un ostacolo alla correttezza delle previsioni e al controllo dei flussi di spesa degli enti territoriali<sup>24</sup>). Le giacenze si creano perché la capacità di spesa degli Enti non è sufficiente a smaltire le somme accreditate sui conti di tesoreria. L'autonomia degli enti nell'utilizzo di queste disponibilità non è mai stata in discussione; ciò nonostante, gli Enti hanno sempre vissuto questa disciplina come un obbligo imposto dallo Stato, lamentandone l'incidenza sulla politica di bilancio e sono ricorsi in più occasioni alla Corte Costituzionale la quale ha ribadito in diverse sentenze la legittimità della normativa e le prerogative dello Stato centrale in materia di coordinamento dei conti pubblici pur in un contesto di maggiore responsabilizzazione delle autonomie locali (Riquadro 2).

### **RIQUADRO 2**

#### **La giurisprudenza costituzionale in materia di tesoreria unica**

Le Regioni in diverse occasioni hanno chiesto alla Corte Costituzionale di pronunciarsi sulla legittimità costituzionale delle norme che hanno disposto il riafflusso nella tesoreria statale delle loro disponibilità liquide.

La Consulta si è pronunciata per la prima volta con la sentenza n. 94 del 1981, che aveva per oggetto l'art. 31 della legge n. 468/1978; questo prevedeva l'obbligo, per le Regioni ordinarie e a statuto speciale, di detenere i trasferimenti provenienti dal bilancio dello Stato in conti correnti non vincolati aperti presso la Tesoreria Centrale dello Stato, dai quali le somme erano prelevate sulla base di un preventivo trimestrale e della consistenza dei depositi bancari comunicata mensilmente al Tesoro.

---

<sup>24</sup>) Alla fine del 2012 le giacenze erano pari a circa 57 mld. di euro e negli anni che vanno dal 2000 al 2011 le giacenze a fine anno sono passate da circa 38 a oltre 52 mld. di euro, con una punta nel 2001 di 78 mld. L'incremento o il decremento delle giacenze dipende da molti fattori, alcuni dei quali sono la capacità degli enti di spendere le risorse ricevute, le manovre annuali che spesso hanno inciso sui trasferimenti agli enti, le modifiche nella normativa di riferimento riportata nel testo.

Secondo la Corte l'art. 31 era costituzionalmente legittimo in quanto l'autonomia finanziaria regionale, prevista dall'art. 119 della Costituzione, "non impone affatto che le somme spettanti alle Regioni e defluenti dal bilancio dello Stato debbano essere integralmente ed immediatamente accreditate alle competenti tesorerie regionali, pur quando le Regioni stesse non dimostrino di doversene servire per l'esercizio delle loro attribuzioni.". La cosa importante, secondo la Corte, era che i conti correnti non si trasformassero in un "anomalo strumento di controllo sulla gestione finanziaria regionale". Ciò era escluso dal fatto che l'art. 31 non riguardava le entrate acquisite direttamente dalle Regioni.

Anche l'art. 40 della legge finanziaria 1981 fu immediatamente sottoposto al vaglio della Corte Costituzionale da diverse Regioni. Detto articolo prevede che le Regioni a statuto ordinario e speciale e altri Enti pubblici (Enti Locali e relative aziende autonome, enti pubblici non economici, enti ospedalieri, aziende autonome dello Stato, enti portuali, Enel) con un bilancio di entrata superiore a un miliardo di lire, non potevano mantenere disponibilità presso le banche tesoriere per un importo superiore al 12 per cento delle entrate previste dal bilancio di competenza, e qualora ciò avvenisse le banche dovevano riversare presso la tesoreria statale le somme eccedenti.

Nella sentenza n. 162 del 1982 la Corte fonda la legittimità costituzionale dell'art. 40 sulla considerazione che il controllo e la regolamentazione della liquidità monetaria, e quindi dei flussi della spesa pubblica, rientrano in una funzione prettamente statale quale la disciplina del credito, strettamente connessa alla stabilità del potere d'acquisto della moneta. In questo senso destinatari della norma sono "non solo e non tanto gli enti pubblici, quanto piuttosto le aziende di credito che gestiscono i servizi di tesoreria degli enti stessi". Afferma ancora la Corte che la norma prevista dall'art. 40 serve a "mantenere il necessario equilibrio tra il flusso di risorse prelevate e quello delle spese erogate", che viene compromesso dal ristagno di disponibilità presso i tesoriери bancari al quale conseguono effetti negativi sulle finanze pubbliche a causa dell'onere derivante dalla provvista anticipata dei fondi rispetto all'effettiva capacità di spesa degli enti.

La Consulta ritiene che la normativa in questione non sia lesiva dell'autonomia finanziaria delle Regioni poiché non preclude alle stesse la facoltà di disporre delle proprie risorse, valutando discrezionalmente la loro congruità rispetto alle necessità concrete e indirizzandole verso gli obiettivi rispondenti alle finalità istituzionali, ma si limita a "consentire il controllo del flusso delle disponibilità di cassa, coordinandolo alle esigenze generali dell'economia nazionale, nel quadro di quella regolamentazione del credito che è dovere peculiare dello Stato". Anche la minore redditività delle somme depositate presso la tesoreria dello Stato rispetto a quella che si avrebbe presso le banche tesoriere è una conseguenza di fatto che non comporta, per la Corte, una lesione dell'autonomia finanziaria delle Regioni.

Con la sentenza n. 243/1985 la Consulta dichiara costituzionalmente legittima anche la disciplina prevista dalla legge n. 720/1984. In questa sentenza la Corte sottolinea con decisione, quale motivo fondante della legittimità costituzionale il fatto che l'art. 119 della Costituzione attribuisce allo Stato il potere di coordinamento della finanza regionale con quella nazionale e degli enti locali. Tale potere di coordinamento può essere legittimamente esercitato dallo Stato per limitare l'onere derivante dalla provvista anticipata dei fondi rispetto all'effettiva capacità di spesa degli Enti, senza precludere alle Regioni la possibilità di disporre discrezionalmente delle proprie risorse, ma limitandosi a controllare il flusso delle disponibilità di cassa coordinandolo alle esigenze generali dell'economia nazionale. Anche la riduzione dal 6 al 4 per cento del limite delle disponibilità detenibili presso i tesoriери bancari è ritenuto legittimo dalla Corte poiché una volta accertata la legittimità della presenza di un limite, la determinazione della corrispondente percentuale rappresenta una decisione di politica economica che non si presta ad essere riesaminata dalla stessa Corte.

Negli anni successivi l'orientamento della Corte è stato più volte confermato. Con la sentenza n. 61/1987, ad esempio, la Corte ribadisce l'orientamento emerso dalle sentenze precedenti pronunciandosi sull'art. 35 della legge n. 41/1986 (finanziaria 1987) che estende l'obbligo di riafflusso ad alcune entrate della Regione Siciliana, fino ad allora escluse ai sensi dell'art. 2 della legge n. 720/1984.

Vale la pena segnalare, infine, la sentenza n. 12/1995 con cui la Corte ha dichiarato inammissibile una richiesta di referendum popolare per l'abrogazione della legge n. 720/1984. La Consulta ha dichiarato inammissibile la richiesta in quanto le disposizioni contenute della legge istitutiva del sistema di tesoreria unica sono strettamente collegate alle leggi di bilancio, che l'art. 75 della Costituzione include nel novero delle leggi sottratte al referendum. Fin dalla sentenza n. 16/1978, infatti, la Corte ha evidenziato l'esigenza di "una interpretazione logico-sistematica per cui vanno sottratte al referendum le disposizioni produttive di effetti collegati in modo così stretto all'ambito di operatività delle leggi espressamente indicate dall'art. 75, che la preclusione debba ritenersi sottintesa".

Le spinte verso un superamento della tesoreria unica ripresero vigore nella seconda metà degli anni '90, alimentate da motivazioni politiche, orientate a conferire maggiore autonomia finanziaria agli Enti Locali, e dall'approvazione, nel 1997, della riforma Bassanini sul decentramento amministrativo, ma anche dal desiderio, mai espresso compiutamente, di ridurre il ruolo della tesoreria nell'ambito della finanza statale<sup>25)</sup>.

In questo clima venne approvata una disposizione, inserita nella legge di riforma del bilancio dello Stato (legge n. 94/1997) che assegnò al Governo il compito di "*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*". Fu così che in un contesto di particolare sensibilità verso l'andamento dei conti pubblici, dovuto alla necessità di rispettare i parametri per l'adesione all'Unione economica e monetaria europea, il d. lgs. n. 279/1997 introdusse, per le Regioni, i Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti e le Università<sup>26)</sup>, un regime di tesoreria unica "mista" nel quale le risorse degli enti erano in parte detenute nei conti di tesoreria unica e in parte presso i tesorieri bancari. Tale regime, considerato provvisorio, doveva essere sostituito, entro il 31 dicembre 2001, da modalità di assegnazione dei trasferimenti statali idonee a realizzare l'obiettivo del superamento totale della Tesoreria unica. L'adozione di queste modalità doveva avvenire tenendo conto dell'esito di un programma di sperimentazione da estendere gradualmente ad alcune Regioni, Enti Locali e Università<sup>27)</sup>.

---

<sup>25)</sup> Sul punto è da rilevare che se non si affrontano le cause che hanno portato alla crescita delle giacenze complessive della tesoreria, il problema non si risolve portando tali disponibilità al di fuori del circuito pubblico, che avrebbe effetti rilevanti sul fabbisogno del Tesoro. Il ridimensionamento della tesoreria potrebbe realizzarsi solo con azioni programmate di lungo periodo.

<sup>26)</sup> Le Università vennero inserite dalla legge n. 449/1997 nel novero degli Enti per i quali si doveva superare il regime di tesoreria unica.

<sup>27)</sup> L'art. 9 del D. lgs. n. 279/1997 prevedeva l'avvio, dal 1° gennaio 1999, di un biennio di sperimentazione per una Regione e per gli Enti Locali di una Provincia (individuati dal Tesoro dopo aver sentito gli organismi di rappresentanza degli Enti territoriali), volta a valutare gli effetti del totale superamento del sistema di tesoreria unica. Per tali Enti tutti i trasferimenti statali e le entrate proprie sarebbero affluite direttamente ai tesorieri ad avvenuto esaurimento delle disponibilità esistenti nei conti di tesoreria unica. La norma è stata successivamente modificata dal collegato alla finanziaria 1998 (legge n. 449/1997) che ha previsto l'avvio anticipato della sperimentazione dal 1° luglio 1998 e l'estensione della stessa anche alle Università.

In base al regime provvisorio di tesoreria unica “mista”, le entrate proprie delle Regioni (queste erano in tabella B, con i previsti limiti di giacenza presso i tesorieri, e sono state collocate in tabella A dal 1° marzo 2001, in regime di tesoreria unica “mista”), degli Enti Locali e delle Università, costituite da introiti tributari ed extratributari, per vendita di beni e servizi, per canoni, sovracani e indennizzi, o da altri introiti provenienti dal settore privato, sarebbero rimaste nei conti correnti aperti presso i rispettivi tesorieri bancari, mentre le entrate provenienti direttamente o indirettamente dal bilancio dello Stato (assegnazioni, contributi e quant’altro), e quelle derivanti da operazioni d’indebitamento assistite, in tutto o in parte, da interventi finanziari dello Stato, sia in conto capitale sia in conto interessi, sarebbero state versate su conti aperti presso la tesoreria statale (per gli Enti Locali in contabilità speciali infruttifere accese presso le tesorerie provinciali, per le Regioni in conti correnti infruttiferi presso la Tesoreria Centrale dello Stato). Per i pagamenti gli Enti assoggettati alla tesoreria unica “mista” avrebbero dovuto utilizzare prioritariamente le disponibilità derivanti dalle entrate proprie, presenti nei conti dei rispettivi tesorieri bancari.

Il 1° luglio 1998, in anticipo rispetto alla data prevista inizialmente, fu avviata la sperimentazione per il totale superamento della tesoreria unica. Il regime di tesoreria unica “mista”, invece, entrò in vigore dal 1° gennaio 1999.

*La sperimentazione per il totale superamento della tesoreria unica fu avviata il 1° luglio 1998 per i Comuni con popolazione inferiore a 1.000 abitanti e il 1° ottobre 1998 per le Università di Catania e Bari e il Politecnico di Torino<sup>28)</sup>. Per le due Università e il Politecnico si trattava, in realtà, di una sperimentazione del sistema di tesoreria unica “mista” in quanto veniva applicato un regime in base al quale i trasferimenti statali continuavano a essere versati nelle rispettive contabilità speciali, mentre le altre entrate acquisite dai rispettivi tesorieri erano mantenute nei conti correnti bancari e dovevano essere utilizzate prioritariamente per i pagamenti*

*Dal 1° gennaio 1999 le Regioni e i Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti furono assoggettati al nuovo sistema di tesoreria unica “mista” e le sperimentazioni avviate per le Università di Catania e Bari e il Politecnico di Torino furono trasformate in effettive sperimentazioni per il superamento della tesoreria unica. Dalla stessa data le quote dell’accisa sulle benzine iniziarono a essere versate mensilmente dalla Tesoreria centrale sui conti correnti aperti dalle Regioni presso i rispettivi tesorieri bancari.*

*Nel 1999 e nel 2003 la sperimentazione venne estesa ad altre Università<sup>29)</sup>. Nel 2005, infine, entrarono in sperimentazione per il totale superamento della tesoreria unica alcuni enti che aderivano alla sperimentazione del Siope<sup>30)</sup>. Si trattava di 3 Regioni, 7 Province, 17 Comuni, 7 Comunità montane e altre 14 Università statali. In questo modo il numero delle Università statali in sperimentazione salì a 29.*

Per evitare che potesse riproporsi il problema dell’accumulo di giacenze presso i tesorieri bancari, all’origine della nascita del sistema di tesoreria unica, furono ipotizzati meccanismi di monitoraggio che consentissero una modulazione dei trasferimenti in base al raggiungimento di determinate soglie di giacenze presso gli stessi tesorieri bancari e la sincronizzazione dei trasferimenti dal bilancio dello Stato con i pagamenti e gli

---

<sup>28)</sup> Cfr. D.M. n. 31855 del 4 settembre 1998.

<sup>29)</sup> Cfr. D.M. n. 152772 del 3 giugno 1999 e D.M. n. 59453 del 19 giugno 2003.

<sup>30)</sup> Cfr. D.M. n. 83361 dell’8 luglio 2005.

incassi degli Enti. Inoltre furono introdotte alcune misure di controllo dei flussi di cassa, volte a contenere le giacenze sui conti di tesoreria unica e le spese degli Enti.

La legge finanziaria per il 2001<sup>31)</sup> estese l'ambito soggettivo di applicazione della tesoreria unica "mista" alle Province e a tutti gli altri Comuni con popolazione inferiore a 10.000 abitanti<sup>32)</sup> e stabilì anche il passaggio delle Regioni dalla tab. B alla tab. A della legge 720/84 con un particolare regime di tesoreria unica mista, in base al quale erano autorizzate a detenere alcune entrate proprie nei conti presso i rispettivi tesorieri, mentre i trasferimenti direttamente o indirettamente provenienti dal bilancio dello Stato e altre entrate di natura fiscale erano versate su contabilità speciali infruttifere accese presso le tesorerie provinciali dello Stato<sup>33)</sup>.

### 1.3 Le misure per il controllo dei flussi di cassa

Le misure di controllo dei flussi di cassa nacquero in un clima politico nel quale divenne prioritario l'obiettivo dell'adesione, fin dall'avvio, assieme ai principali paesi europei, alla moneta unica; in quegli anni furono avviate manovre sui conti pubblici di notevole dimensione quantitativa nel percorso di avvicinamento ai parametri di Maastricht. In particolare, l'esistenza di elevate giacenze sui conti di tesoreria unica aveva creato, in diverse occasioni, i presupposti per sconfinamenti rispetto agli obiettivi di finanza pubblica<sup>34)</sup>. Parve evidente che la completa autonomia degli enti sulle decisioni di spesa, associata all'elevatezza dei fondi disponibili nei relativi conti di

---

<sup>31)</sup> Cfr. art. 66, comma 12, della legge 23 dicembre 2000, n. 388.

<sup>32)</sup> Le modifiche entrarono in vigore dal 1° marzo 2001.

<sup>33)</sup> In particolare, i conti correnti di Tesoreria Centrale intestati alle Regioni (conto corrente ordinario, conto corrente sanità e conto corrente disavanzi sanità) furono sostituiti con contabilità speciali infruttifere aperte presso le tesorerie. Si stabilì, inoltre, che l'IRAP fosse accreditata sulle nuove contabilità speciali infruttifere e che l'addizionale regionale all'IRPEF fosse accreditata mensilmente direttamente sui conti correnti aperti da ciascuna Regione presso il proprio tesoriere. L'addizionale regionale all'IRPEF, quindi, andò ad aggiungersi alle accise sulle benzine, già riversata direttamente al tesoriere bancario. Le somme riguardanti l'addizionale IRPEF e l'accisa sulle benzine erano accreditate dalla Tesoreria Centrale direttamente sui conti delle Regioni presso i tesorieri, sulla base di ordini di prelevamento emessi periodicamente dalla RGS. L'accredito rimase a cura della RGS in conseguenza del meccanismo di finanziamento del settore sanitario che, basato su anticipazioni corrisposte dalla tesoreria statale qualora le disponibilità giacenti sui conti di tesoreria unica non siano sufficienti a garantire il finanziamento delle A.S.L., prevede la possibilità, da parte della stessa RGS, di recuperare le anticipazioni in sede di accreditamento del gettito dell'IRAP, della compartecipazione regionale IRPEF e della compartecipazione regionale all'IVA. Infine la finanziaria 2001 incluse le Regioni tra gli enti della tabella A della legge n. 720/1984. Avendo la finanziaria 2001 incluso le Regioni tra gli enti della tabella A della legge n. 720/1984, la principale conseguenza fu l'impignorabilità delle somme accreditate sui conti di tesoreria unica, disposta dall'art. 1-bis della legge n. 720/1984 per gli enti in tabella A.

<sup>34)</sup> Alla base dell'intervento l'esperienza negativa del 1996, anno durante il quale la forte lievitazione della spesa del settore statale (+7% rispetto al 1995) era originata, essenzialmente, dall'accelerazione che avevano registrato (soprattutto nel terzo trimestre dell'anno) i trasferimenti del settore statale a regioni, enti locali e, in generale, agli enti decentrati. Accadimento che aveva evidenziato con drammaticità come la sostanziale libertà di utilizzazione delle disponibilità liquide da parte degli enti soggetti all'obbligo della tesoreria unica (fenomeno tanto più rilevante in presenza di elevate giacenze) sia una delle maggiori cause di aleatorietà delle previsioni e ponga problemi di controllo dei flussi di spesa.

tesoreria unica, limitavano di fatto gli effetti delle restrizioni operate sui trasferimenti provenienti dal bilancio statale<sup>35)</sup>.

Nel terzo trimestre del 1996, un'accelerazione dei trasferimenti a Regioni, Enti locali e altri Enti pubblici si tradusse in un forte aumento della spesa del settore statale proprio nel momento in cui era maggiore lo sforzo di risanamento dei conti pubblici in vista dell'entrata nell'UME. Probabilmente fu questo il motivo per cui, in occasione della manovra per il 1997, il legislatore, al fine di rafforzare l'efficacia dei provvedimenti di contenimento delle spese, introdusse alcune disposizioni sui "vincoli di cassa" che imponevano "limiti ai tiraggi" dai conti di tesoreria (dai quali erano escluse le Regioni e gli Enti Locali) e "limiti di giacenza" per i trasferimenti a carico del bilancio dello Stato sui conti di tesoreria.

*I limiti ai tiraggi, previsti dall'art. 8, comma 3, del decreto legge 31 dicembre 1996, n. 669 (convertito nella legge n. 30/97), vietavano, salvo deroghe concesse dal Ministro del Tesoro, prelevamenti mensili dai conti correnti e dalle contabilità speciali aperte presso la Tesoreria dello Stato, superiori al 90 per cento dell'importo cumulativamente prelevato alla fine dei corrispondenti mesi dell'anno precedente<sup>36)</sup>. Dai limiti erano escluse le Regioni, gli Enti locali, gli Enti previdenziali, gli Enti del servizio sanitario nazionale, Poste (limitatamente ai conti riguardanti le operazioni da eseguire per conto dello Stato), i conti intestati all'Unione Europea o quelli riguardanti interventi di politica comunitaria e le Università (limitatamente ai conti aperti dai dipartimenti e dagli altri centri con autonomia finanziaria e contabile).*

*Quanto ai limiti di giacenza, contenuti nell'art. 3, comma 214, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, fu previsto che i trasferimenti a carico del bilancio dello Stato potessero essere accreditati sui conti di tesoreria degli Enti potessero essere effettuati solo se le relative giacenze risultavano inferiori al 20 per cento delle disponibilità rilevate al 1° gennaio 1997<sup>37)</sup>.*

Contestualmente il legislatore attribuì al Governo<sup>38)</sup> il compito di svolgere un monitoraggio mensile sui flussi di spesa di Regioni ed Enti locali, allo scopo di verificare che i pagamenti non superassero quelli effettuati nel corso del medesimo mese dell'anno precedente,

---

<sup>35)</sup> La somma contabile di residui passivi e giacenze di tesoreria rappresentava un ammontare di risorse che, come sostenuto dalla Commissione tecnica per la spesa pubblica nel 1996, erano "collocate in un limbo che rende incerto l'impatto marginale delle nuove decisioni di spesa e pone rischi di superfetazione della spesa stessa, dal momento che la gente continua a chiedere e il Parlamento a deliberare mentre si accumulano disponibilità non utilizzate".

<sup>36)</sup> Oltre ai "limiti ai tiraggi", il decreto-legge n. 669 introdusse anche limiti alla impegnabilità degli stanziamenti di competenza. La facoltà di impegnare venne limitata, per ciascun bimestre, al 10 per cento dello stanziamento annuo. Tale limite, tuttavia, riguardava una porzione molto piccola della spesa pubblica. Ne erano escluse, infatti, le spese per stipendi, assegni, pensioni ed altre spese fisse o aventi natura obbligatoria, per competenze accessorie al personale, per il funzionamento dei servizi istituzionali delle amministrazioni, per interessi, poste correttive e compensative delle entrate, trasferimenti connessi al funzionamento degli enti decentrati, le spese derivanti da accordi ed impegni istituzionali, le spese connesse ad interventi per calamità naturali, le annualità relative ai limiti di impegno e alle rate di ammortamento dei mutui. Inoltre erano previste una serie di deroghe anche per le spese soggette al limite del 10 per cento.

<sup>37)</sup> Per gli enti locali la disposizione si applicava, con riferimento alle assegnazioni di competenza, alle Province con popolazione superiore ai 400.000 abitanti e ai Comuni con popolazione superiore ai 60.000 abitanti. Il controllo era effettuato dal Ministero dell'Interno; le Tesorerie si sono occupate fino alla fine del 2000 del controllo della soglia del 20 per cento della giacenza al 31 dicembre dell'anno precedente.

<sup>38)</sup> Il monitoraggio doveva essere svolto nell'ambito della Conferenza Stato-Regioni e d'intesa con ANCI, UNCEM e UPI.

incrementati del tasso d'inflazione programmato<sup>39)</sup>. Se dalle verifiche mensili fossero emersi scostamenti significativi, il Governo avrebbe dovuto predisporre tutte le misure, anche di carattere legislativo, necessarie a ricondurre i flussi di spesa entro i limiti programmati.

In attuazione di questa norma venne avviato, fin dai primi mesi del 1997, un monitoraggio sistematico dei flussi di cassa della tesoreria statale da parte di un gruppo di lavoro presso il MEF, coordinato dal sottosegretario dell'epoca P. Giarda<sup>40)</sup>.

I vincoli ai trasferimenti di risorse dal bilancio dello Stato furono determinanti per ridurre drasticamente le giacenze di tesoreria degli Enti. Già nel corso dei primi 9 mesi del 1997 le giacenze di tesoreria dei principali enti interessati dai limiti scesero da 92.500 a poco più di 56.000 miliardi di lire<sup>41)</sup>. Il riassorbimento delle giacenze consentì di rendere più stretto il collegamento tra gli stanziamenti di bilancio e le spese effettive, agevolando la previsione e il controllo dei flussi di spesa da parte dello Stato.

I limiti ai tiraggi, invece, contribuirono in misura sostanziale alla riduzione del fabbisogno e al contenimento del rapporto deficit/PIL entro il 3 per cento nel 1997<sup>42)</sup>. In una certa misura furono rinviate agli anni successivi spese che avrebbero dovuto essere sostenute nel 1997 e ciò produsse un aumento dei residui passivi del bilancio dello Stato. Tuttavia l'aumento dei residui passivi corrispose alla riduzione delle disponibilità di tesoreria dei diversi Enti, che rappresentano un debito a vista dello Stato nei confronti degli altri soggetti pubblici. Nel complesso, quindi, la spesa fu resa più controllabile.

Superate le problematiche riguardanti l'ingresso nell'UME, i vincoli di cassa vennero allentati già con la manovra di finanza pubblica per il 1998<sup>43)</sup>. La manovra per il 1998, tuttavia, introdusse un limite annuale al fabbisogno di Regioni ed Enti

---

<sup>39)</sup> Il monitoraggio mensile sui flussi di spesa di Regioni ed Enti Locali fu introdotto dall'art. 8, comma 5, del decreto-legge 31 dicembre 1996, n. 669.

<sup>40)</sup> Cfr. Catalano G, *I controlli di cassa e il monitoraggio del fabbisogno del settore statale*, in *La finanza pubblica italiana. Rapporto 1998*, Bologna, Il Mulino, 1998.

<sup>41)</sup> Cfr. Banca d'Italia, *Bollettino Economico* n. 29, ottobre 1997, pag. 51.

<sup>42)</sup> Cfr. Banca d'Italia, *Bollettino Economico* n. 29, ottobre 1997. Cfr. anche Camera dei Deputati - Servizio studi (1998), *Monitoraggio dei flussi di cassa nelle manovre di finanza pubblica 1997 e 1998*, Documentazione e ricerche, XIII Legislatura, n. 76.

<sup>43)</sup> Il limite mensile ai tiraggi divenne bimestrale e la percentuale fu elevata dal 90 al 95 per cento dell'importo cumulativamente prelevato nel corrispondente periodo dell'anno precedente (art. 47, comma 3, della legge n. 449/1997). Il limite di giacenza sui conti di tesoreria, invece, fu commisurato alle assegnazioni previste nel bilancio di competenza dello Stato e vennero escluse dalla sua applicazione le province con popolazione fino a 400.000 abitanti ed i Comuni con popolazione fino a 60.000 abitanti (art. 47, comma 1, della richiamata legge n. 449/1997). Al Ministro del Tesoro, inoltre, fu attribuito il compito di stabilire, per categorie di enti, la percentuale da applicare sulle assegnazioni di bilancio per determinare i limiti di giacenza, in una misura compresa tra il 10 ed il 20 per cento. In attuazione di questa norma furono emanati i seguenti decreti ministeriali: D.M. 16 gennaio 1998 (che stabilì una percentuale pari al 18 per cento per i comuni e al 14 per cento per regioni, province, università, enti di ricerca e altri enti assoggettati alla tesoreria unica); D.M. 4 marzo 1999 (che confermò le percentuali stabilite dal precedente decreto); D.M. 10 febbraio 2000 (che elevò al 20 per cento la percentuale applicata alle province diverse da quelle autonome e stabilì due diverse percentuali, pari al 14 o al 18 per cento, per i comuni); D.M. 27 febbraio 2001 (che confermò le percentuali stabilite per l'anno precedente); D.M. 1 marzo 2002 (che elevò la percentuale per tutti i comuni al 20 per cento); D.M. 31 gennaio 2003 (che confermò le percentuali stabilite per l'anno precedente).

locali<sup>44)</sup> e trasformò il monitoraggio mensile sulle spese degli Enti territoriali in un monitoraggio mensile sul fabbisogno<sup>45)</sup>. Le spese sanitarie, scorporate dal calcolo del fabbisogno, furono assoggettate a uno specifico monitoraggio mensile.

*La Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano aveva il compito di definire i criteri operativi per il calcolo del fabbisogno e le procedure per il monitoraggio dei suoi andamenti mensili. In presenza di andamenti del fabbisogno incompatibili con gli obiettivi di finanza pubblica, la Conferenza Stato-Regioni e Province autonome e la Conferenza Stato-città e autonomie locali, secondo le rispettive competenze, erano chiamate a proporre misure correttive, compresa l'adozione, con decreto del Ministro del Tesoro, di vincoli sugli utilizzi delle disponibilità esistenti sui conti di tesoreria unica.*

*Furono definiti obiettivi di saldo finanziario per singoli enti e per comparto, compatibili con gli obiettivi fissati da Governo e Parlamento nell'ambito della sessione di bilancio e venne svolta una verifica mensile dell'andamento effettivo del fabbisogno al fine di individuare con tempestività eventuali scostamenti dal profilo programmatico. I risultati di tale attività di monitoraggio furono ritenuti soddisfacenti<sup>46)</sup>.*

Il sistema sui vincoli di cassa si avviò al superamento anche grazie all'introduzione del Patto di stabilità interno dal 1999<sup>47)</sup>.

I limiti di giacenza, dai quali, dal 2001, sono state escluse le Regioni (per le quali i trasferimenti a carico del bilancio dello Stato si riferivano essenzialmente all'attuazione delle norme sul federalismo amministrativo e fiscale<sup>48)</sup>), sono rimasti in vigore fino al 2005. I limiti bimestrali ai tiraggi invece, sono ancora oggi in vigore per alcuni Enti, in base ad una serie di proroghe disposte dalle leggi finanziarie<sup>49)</sup>.

---

<sup>44)</sup> Il limite annuale al fabbisogno di Regioni ed Enti Locali e il relativo monitoraggio furono introdotti dall'art. 48 della legge 27 dicembre 1997, n. 449. Venne stabilito che il fabbisogno per il 1998 non potesse superare quello del 1997 al netto della spesa sanitaria e delle maggiori e/o nuove spese connesse con le funzioni trasferite o delegate, mentre per gli anni 1999 e 2000 il fabbisogno doveva essere inferiore a quello dell'anno precedente maggiorato del tasso d'inflazione programmato.

<sup>45)</sup> Già nel corso del 1997 il Governo, d'intesa con le rappresentanze delle Regioni e degli Enti locali, aveva ritenuto più opportuno spostare l'attenzione dai prelevamenti all'andamento dei saldi. Cfr. Camera dei Deputati - Servizio studi (1998), *Monitoraggio dei flussi di cassa nelle manovre di finanza pubblica 1997 e 1998*, Documentazione e ricerche, XIII Legislatura, n. 76.

<sup>46)</sup> Cfr. Camera dei Deputati - Servizio Studi, *op. cit.*

<sup>47)</sup> La legge di accompagnamento alla finanziaria per il 1999 (legge n. 448 del 1998) ha introdotto il cosiddetto Patto di stabilità interno, in base al quale si estende alle amministrazioni locali (Regioni ed enti locali) la responsabilità per il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica che il Paese ha adottato a livello comunitario con l'adesione al Patto di stabilità e crescita. Tra gli obiettivi del Patto vi è la riduzione del finanziamento in disavanzo delle spese e la riduzione del rapporto debito/PIL.

<sup>48)</sup> Cfr. D.M. 27 febbraio 2001, D.M. 1 marzo 2002 e D.M. 31 gennaio 2003.

<sup>49)</sup> In particolare i limiti di giacenza e quelli ai tiraggi sono stati prorogati per gli anni 2001 e 2002 dall'art. 66, commi 1 e 2, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (finanziaria 2001), per il triennio 2003-2005 dall'art. 32, comma 1, della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (finanziaria 2003). I limiti ai tiraggi sono stati prorogati fino al 2007 dall'art. 1, comma 18 della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (finanziaria 2005) e per il triennio 2008-2010 dall'art. 3, comma 40 della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (finanziaria 2008). Dal 2001 i limiti ai tiraggi sono stati aumentati dal 95 al 102 per cento degli importi prelevati nel corrispondente bimestre dell'anno precedente.

#### 1.4 La generalizzazione della tesoreria unica “mista” e la successiva sospensione

L’evoluzione della normativa di tesoreria unica rende evidente le difficoltà incontrate nel percorso di avvicinamento a un sistema che possa soddisfare le esigenze di autonomia finanziaria degli Enti senza compromettere gli equilibri di finanza pubblica e naturalmente “dimenticando” l’ipotesi del totale superamento (che ha avuto un’attuazione limitata, cfr oltre). Pertanto, negli ultimi anni si è dapprima realizzata una graduale estensione del cd. regime transitorio, definito di “tesoreria mista” a un numero sempre maggiore di enti, fino ad abbracciarne la totalità con l’art. 77-*quater* della finanziaria per il 2009 (legge n. 133/2008) per arrivare all’epilogo attuale, con la soppressione del regime transitorio e l’estensione del numero degli enti soggetti al regime di tesoreria unica.

Rispetto al sistema di tesoreria unica (tutte le giacenze degli enti di provenienza pubblica e privata sono depositate presso la tesoreria statale), il regime “misto” prevede che solo le entrate riscosse direttamente dal tesorerie possano essere detenute presso i conti bancari. Con tale sistema si consente all’ente la gestione diretta delle risorse derivanti dall’attuazione della propria autonomia finanziaria mentre il principio che non vi sia creazione di fabbisogno in assenza di un’effettiva spesa continua a valere per le risorse provenienti dal bilancio.

L’estensione a tutti gli Enti del regime di tesoreria unica mista di cui alla legge n. 133/2008 - che ha anche azzerato le precedenti esperienze di sperimentazione - conferma il ruolo cardine che la tesoreria unica ha assunto nella gestione dei rapporti finanziari tra Stato e autonomie locali. Pur in presenza di forti spinte verso una maggiore autonomia degli enti territoriali, la necessità di contenere il fabbisogno e attraverso questo controllare l’indebitamento ha spinto a mantenere all’interno della tesoreria statale le risorse provenienti dal bilancio. In sintesi, di fronte ai vincoli sopranazionali di finanza pubblica, il legislatore italiano riconosce l’opportunità di disporre di un sistema di tesoreria che limiti il ricorso all’indebitamento, fino a quando il federalismo fiscale non introdurrà una generale simmetria a tutti i livelli di governo tra potere impositivo e funzioni delegate. Anzi è possibile affermare che, con la tesoreria unica “mista”, il passaggio da una gestione della finanza centrale a una decentrata sarebbe potuto avvenire in modo progressivo, man mano cioè che alcune tipologie di entrate fossero state attribuite direttamente agli enti territoriali secondo i principi stabiliti dai provvedimenti di attuazione della legge n. 42 del 2009; ciò avrebbe prodotto un graduale svuotamento delle consistenze sui conti di tesoreria unica che alla fine del 2012 ammontavano a oltre 50 mld.

Ripercorrendo le vicende illustrate nel paragrafo 1.2, s’intuisce che con l’avvio delle sperimentazioni e la sovrapposizione del sistema “misto”, il quadro normativo della tesoreria unica era divenuto estremamente complesso e disomogeneo<sup>50)</sup>. La pre-

---

<sup>50)</sup> In sintesi, secondo la ricostruzione fattane nel testo, alla fine del 2008 la situazione era la seguente: le Regioni ordinarie, le Province, i Comuni con popolazione inferiore a 10.000 abitanti e le Università erano soggette al regime di tesoreria unica “mista”. Gli altri enti compresi nelle tabelle “A” e “B” annesse alla legge n. 720/1984, tra cui le Regioni a statuto speciale, le Province autonome di Trento e Bolzano, i Comuni con popolazione superiore a 10.000 abitanti, al regime di tesoreria unica “tradizionale”. Molte università avevano avviato una sperimentazione per il totale superamento della tesoreria unica. Infine, altri enti, tra cui 3 Regioni, 7 Province, 17 Comuni, 7 Comunità montane e ulteriori 14 università statali, sperimentavano il superamento della tesoreria unica in connessione con l’avvio del Siope. Un gruppo residuale di enti pubblici si trovavano infine al di fuori dei vari regimi di tesoreria unica ma comunque operanti presso la Tesoreria statale.

senza di diversi regimi di tesoreria unica costituiva un ostacolo a un corretto monitoraggio dei flussi di cassa, a causa di dati e comportamenti differenziati e rendeva difficile la previsione dei flussi finanziari che incidevano sulla liquidità giornaliera del conto Disponibilità del Tesoro, come evidenziato dalla BCE<sup>51)</sup>.

Le esigenze di coordinamento della finanza pubblica, rese più pressanti dallo svolgersi del processo finalizzato a modificare i rapporti finanziari tra Stato ed enti territoriali nella direzione del federalismo fiscale, hanno indotto il legislatore a intervenire per realizzare una omogeneizzazione della disciplina della tesoreria all'interno dei grandi comparti interessati (regioni, enti locali ed università) e semplificare il quadro normativo relativo alla tesoreria unica<sup>52)</sup>. L'intervento è stato attuato con l'art. 77-*quater* del decreto-legge 25 giugno 2008 n. 112, convertito nella legge n. 133 del 6 agosto 2008, che ha generalizzato l'applicazione del sistema di tesoreria unica "mista" e disposto la cessazione delle sperimentazioni per il totale superamento della tesoreria unica.

Le nuove disposizioni sulla tesoreria unica "mista", in vigore dal 1° gennaio 2009<sup>53)</sup>, prevedevano che solo le entrate costituite da assegnazioni, contributi e quanto altro proveniente direttamente dal bilancio dello Stato, fossero detenute dalla tesoreria statale<sup>54)</sup>. Tra le entrate da versare nei conti di tesoreria unica erano comprese quelle provenienti da operazioni d'indebitamento assistite, in tutto o in parte, da interventi finanziari dello Stato sia in conto capitale sia in conto interessi, nonché quelle connesse alla devoluzione di tributi erariali alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e Bolzano. Fino a quel momento erano state versate nelle contabilità infruttifere tutte le entrate provenienti direttamente o indirettamente dal bilancio dello Stato.

L'intervento ha consentito di avere un quadro normativo più semplice ed omogeneo. A fronte della molteplicità di regimi presenti fino al 31 dicembre 2008, dal 1° gennaio 2009 erano stati infatti instaurati due regimi di tesoreria: quello della tesoreria unica "mista", applicato a Regioni, Enti Locali ed Enti del comparto sanitario, e quello della tesoreria unica "pura", che si applicava a pochi enti. Un gruppo residuale di enti

---

<sup>51)</sup> Cfr. circolare 26 novembre 2008, n. 33 della RGS.

<sup>52)</sup> La necessità di un intervento di omogeneizzazione dei vari regimi di tesoreria unica era già stata segnalata nell'ambito delle relazioni annuali presentate al Parlamento, relative all'andamento della sperimentazione per il superamento del sistema di tesoreria unica per gli anni 2006 e 2007.

<sup>53)</sup> Il sistema di tesoreria unica "mista", al quale, come ricordato, erano già assoggettate, ai sensi di precedenti disposizioni, le Regioni a statuto ordinario, le Università, i Comuni con popolazione inferiore ai 10.000 abitanti e le Province "ordinarie", è stato esteso alle Regioni a statuto speciale, alle Province autonome di Trento e Bolzano, a tutti gli Enti Locali di cui al d.lgs. n. 267/2000 (TUEL) assoggettati al sistema di tesoreria unica e alle strutture del SSN (aziende sanitarie locali, aziende ospedaliere, comprese le aziende ospedaliere - universitarie di cui all'art. 2, del d. lgs. n. 517/1999, Policlinici Universitari a gestione diretta, istituti di ricovero e cura a carattere scientifico di diritto pubblico, istituti zoo profilattici sperimentali ed agenzie sanitarie regionali).

<sup>54)</sup> Con la circolare 26 novembre 2008, n. 33, la RGS ha chiarito che le risorse provenienti dall'Unione Europea per il cofinanziamento degli interventi di politica comunitaria, in quanto inscindibilmente connesse con le quote di cofinanziamenti nazionale a carico del bilancio dello Stato, devono continuare ad essere gestite con le modalità previgenti e quindi a transitare per la tesoreria dello Stato. Ne consegue che, per le regioni e le province autonome, i finanziamenti comunitari continuano ad affluire sugli specifici conti correnti con destinazione vincolata accesi presso la tesoreria statale. Per le altre tipologie di enti, invece, i finanziamenti comunitari continuano a essere versati sui rispettivi conti di tesoreria unica ovvero sulle contabilità speciali istituite ad hoc ai sensi degli articoli 8 e 9 del d.P.R. n. 367/1994.

pubblici, invece, era completamente fuori dal regime di tesoreria unica. Una procedura telematica, introdotta nel 2009, ha agevolato il regolamento dei rapporti finanziari tra tesorerie dello Stato e tesorieri bancari delle amministrazioni pubbliche (Riquadro 3).

### **RIQUADRO 3**

#### **La tesoreria unica telematica**

L'art. 45 della legge n. 196/2009 ha confermato il sistema di tesoreria unica previsto dalla legge n. 720/1984. Ciò significa che, superate le incertezze circa la configurazione del futuro sistema di tesoreria degli enti pubblici, il legislatore si era orientato decisamente a favore del sistema di tesoreria unica "mista" (poi divenuta "pura" fino al dicembre 2014), ritenendo troppo rischioso un totale superamento del sistema di tesoreria unica, che poteva far sorgere problemi di controllo dei conti pubblici. Forse si poteva cogliere l'occasione, per ragioni di chiarezza e sistematicità, per semplificare il quadro normativo abrogando espressamente l'art. 5 della n. 279 del 1997, che lascia sul campo qualche problema interpretativo, trasferendo la disciplina sulla tesoreria unica all'interno della legge di contabilità pubblica.

In ogni caso, l'approvazione di questa riforma ha messo la Banca d'Italia in condizione di attuare, nell'ambito del processo di razionalizzazione e di informatizzazione della Tesoreria, significative innovazioni sulle modalità di gestione della tesoreria unica per quanto concerne i rapporti con i tesorieri bancari, che prima si basavano sullo scambio di documenti cartacei per la movimentazione dei conti. D'intesa con il sistema bancario è stata realizzata una procedura informatica, entrata a regime dal 1° marzo 2010, che ha avuto riflessi significativi in termini di efficienza sui soggetti pubblici coinvolti e in particolare sull'operatività degli stessi tesorieri bancari e delle tesorerie. Tale procedura che - oltre a sgravare i soggetti sopra indicati del trattamento di un numero considerevole di documenti cartacei riguardanti le operazioni eseguite per conto delle amministrazioni locali - garantisce velocità di comunicazione da e verso le banche tesoriere e certezza dei flussi finanziari del fabbisogno del settore statale nonché informazioni tempestive sulla movimentazione dei conti indirizzate ai tesorieri degli enti.

Gli attori del sistema di tesoreria unica non mutano <sup>1)</sup>: gli enti titolari dei conti, i tesorieri bancari (344, che gestiscono attualmente, con l'ingresso delle istituzioni scolastiche, oltre 20.000 amministrazioni pubbliche). È mutato invece significativamente, il rapporto fra le banche e la tesoreria statale e la movimentazione dei conti di tesoreria unica da parte dei tesorieri bancari; infatti, i conti sono movimentati senza presentare la modulistica cartacea presso le tesorerie ma semplicemente inviando sulla rete telematica interbancaria flussi dispositivi (di versamento/prelevamento o girofondi) a seguito di operazioni eseguite per conto degli enti; anche il regolamento del saldo delle operazioni di tesoreria unica nei conti Target è effettuato per via telematica. Alla stessa stregua, le informazioni di ritorno dalla Banca d'Italia ai tesorieri sulle operazioni eseguite e i sui saldi sono fornite con un flusso telematico. È stato modificato anche il rapporto tra la Banca d'Italia e gli enti titolari dei conti in quanto per la prima volta si prevede che le informazioni giornaliere ai tesorieri siano disponibili anche in una sezione ad *hoc* del sito *web* del Sistema Informativo delle operazioni degli enti pubblici

---

<sup>1)</sup> Non cambia, in pratica, tutta l'attività che fa riferimento alle amministrazioni centrali e alla tesoreria dello Stato quale, ad esempio, la modalità di versamento a favore dei conti di tesoreria unica da parte delle amministrazioni statali tramite titoli telematici o titoli cartacei (mandati informatici, titoli di contabilità speciali, ordinativi su aperture di credito) oppure la modalità di prelevamento da parte dell'Agenzia delle Entrate per il tramite della procedura telematica F24EP. Anche il sistema di regolamento TARGET2 (e i relativi messaggi SWIFT di conferma) continua ad essere utilizzato per accreditare/addebitare i conti delle banche in contropartita delle operazioni da loro effettuate.

(Siope). Inoltre, già da marzo del 2012 i tesorerieri bancari possono verificare sul sito *web* i dati comunicati all'archivio limitatamente agli enti per i quali svolgono il servizio di tesoreria<sup>2)</sup>.

L'innovazione ha inciso anche sulla tempistica per il regolamento presso la tesoreria statale delle operazioni presentate dalle banche tesoriere. La precedente normativa prevedeva infatti che le operazioni effettuate dalle banche fossero presentate presso la tesoreria statale entro il terzo giorno lavorativo successivo all'esecuzione delle stesse, lasciando all'interno di tale limite un margine di discrezionalità alle banche. La nuova normativa, invece, prevede l'obbligo di presentare le operazioni il giorno lavorativo successivo alla loro esecuzione e il regolamento lo stesso giorno. Ciò conferisce certezza ai flussi finanziari movimentati dagli enti decentrati e concorre a limitare gli errori di previsione sul saldo del "Conto disponibilità del Tesoro per il servizio di tesoreria". Per contro, il regolamento delle operazioni il giorno successivo alla loro esecuzione risponde anche alle esigenze delle banche che tornando in possesso con tempestività della liquidità impiegata per conto degli enti potranno utilizzarla per operazioni di mercato magari più remunerative del tasso di interesse riconosciuto dalla normativa sulle anticipazioni di tesoreria unica.

I tesorerieri bancari, che come si è visto hanno tratto rilevanti benefici dalla tesoreria unica telematica, hanno condiviso la fase di impostazione e realizzazione del progetto, in uno spirito costruttivo che ha replicato, con vantaggi per tutti, la precedente esperienza di costruzione del Siope.

---

<sup>2)</sup>La rendicontazione mensile resta al momento ancora cartacea anche se sono in corso le attività con la Ragioneria Generale dello Stato per attuare una rendicontazione telematica per tutte le applicazioni di tesoreria. Per questa riforma, particolarmente innovativa, l'agire della Banca e la sua azione di stimolo all'innovazione si scontra con modalità operative consolidate all'interno delle amministrazioni che tendono a perpetuare comportamenti e prassi burocratiche che la tecnologia è oggi in grado di sostituire al meglio. Questa innovazione, che apporterà notevoli semplificazioni per tutti i soggetti interessati, richiede non solo la modifica della legge e del Regolamento di contabilità generale dello Stato (risalenti al biennio 1923/24) ma soprattutto la disponibilità della Corte dei conti e delle stesse amministrazioni a dismettere l'uso della carta per impiantare sistemi informatici di trattamento ed elaborazione dei dati che sono in grado di apportare notevoli benefici agli stessi soggetti che utilizzano la gran mole di dati sui flussi finanziari della tesoreria per predisporre i principali documenti di finanza pubblica.

Il consolidamento della disciplina della tesoreria unica mista, che aveva in sé elementi di ragionevolezza e di disciplina dei rapporti finanziari tra Stato e autonomie locali, ha avuto vita breve. Infatti, con decreto legge n. 1/2012, (art. 35, commi 8-13), convertito nella legge 24 marzo 2012, n. 27, ne è stata disposta la sospensione fino al 31 dicembre 2014, "ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica". La norma stessa ha disposto il riversamento in tesoreria, in due rate, dei depositi bancari esistenti presso i tesorerieri o cassieri degli enti pubblici alle date del 29 febbraio e del 16 maggio 2012. Tale riafflusso, valutabile in circa 9 miliardi di euro, è stato fortemente osteggiato dagli enti e dalle associazioni di categoria poiché considerato in controtendenza rispetto alle norme approvate dal Parlamento sul federalismo fiscale e lesivo dell'autonomia finanziaria degli stessi.

Diversi enti, all'atto dell'approvazione della legge, hanno presentato ricorsi alla Corte Costituzionale, la quale ha respinto le motivazioni addotte dagli enti e dichiarando pienamente legittima la disciplina, affermando (sentenza n. 311 del 20 dicembre 2012) che la sospensione del regime di tesoreria unica mista rientra tra le "scelte di politica economica nazionale adottate per far fronte alla contingente emergenza finanziaria", di

competenza esclusiva dello Stato, in ragione del fatto che il sistema di tesoreria unica è “uno strumento essenziale per assicurare il contenimento del fabbisogno finanziario dello Stato ordinamento”.

Secondo la Consulta le disposizioni in questione si collocano nell’ambito dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell’art. 117, comma 3, Cost. per via del loro carattere transitorio e della loro non incidenza sulle disponibilità delle risorse di Regioni ed enti locali. Sotto tale profilo, la Corte ha confermato i precedenti orientamenti in base ai quali il regime di tesoreria unica non lede l’autonomia finanziaria di entrata e di spesa degli enti territoriali, considerato che questi ultimi mantengono la possibilità di disporre delle proprie risorse per finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite e che non incide in misura costituzionalmente rilevante sull’autonomia l’eventuale minore redditività delle somme depositate presso la tesoreria dello Stato rispetto a quella che si avrebbe presso il sistema bancario.

Va tuttavia considerato che qualche paletto in questa occasione la Corte lo ha messo poiché ha tenuto conto dell’emergenza finanziaria del paese e del fatto che la sospensione del regime di tesoreria unica mista è provvisoria poiché scade il 31 dicembre 2014. Considerate queste valutazioni e la circostanza che i rapporti finanziari tra Stato e amministrazioni locali si caratterizzano per una sempre maggiore autonomia finanziaria degli enti, recepita a livello costituzionale e nei più recenti provvedimenti sul federalismo (legge 5 maggio 2009, n. 42 e successivi decreti di attuazione), non si può escludere che la Corte Costituzionale, in caso di proroga della sospensione oltre il 2014, possa pervenire a conclusioni diverse.

Il sistema di tesoreria unica si è ulteriormente consolidato negli ultimi anni; è stata ampliata la platea degli enti partecipanti con l’inserimento delle Istituzioni scolastiche ed educative stabilito dal decreto legge 6 luglio 2012, n. 95 (art. 7, comma 33), convertito nella legge n. 135 del 7 agosto 2012. A seguito di tale provvedimento sono stati aperti circa 9.000 nuovi conti di tesoreria unica nei quali i cassieri di tali Istituzioni hanno versato risorse liquide per circa 1,3 miliardi di euro che hanno contribuito alla riduzione del fabbisogno del Tesoro. Grazie alla procedura della tesoreria unica telematica, tale ampliamento non ha avuto alcun impatto nei rapporti fra le tesorerie e i tesorieri/cassieri degli enti.

Con l’inserimento in tesoreria unica delle Istituzioni scolastiche è venuto meno il parallelismo tra gli enti di tesoreria unica e quelli che segnalano i propri incassi e pagamenti al Siope. Infatti, le predette Istituzioni non partecipano al Siope poiché non rientrano tra le amministrazioni pubbliche aventi autonomia contabile e finanziaria (non gestiscono entrate proprie) ma sono ricomprese nell’amministrazione centrale dello Stato, nel caso specifico nel Ministero dell’Istruzione e della Ricerca dal quale ricevono i finanziamenti.

## **1.5 Dalla tesoreria tradizionale a quella telematica e informativa**

Negli ultimi vent’anni la tesoreria statale è stata interessata da rilevanti cambiamenti che hanno inciso sull’ordinamento, le procedure, l’organizzazione e il “ruolo” della stessa nel contesto delle riforme che hanno riguardato la pubblica amministrazione e la finanza pubblica. L’innovazione e l’utilizzo sempre più ampio delle reti telematiche rappresentano i fili conduttori del rinnovamento che la tesoreria statale ha conosciuto nell’arco di tempo considerato. Innovazioni sono state introdotte nelle modalità di

incasso e pagamento; un forte impulso al cambiamento è stato impresso dalla riforma (o, per meglio dire, dalle riforme) della pubblica amministrazione che si sono susseguite nel nostro paese i cui obiettivi principali sono il recupero di efficienza delle strutture e dei servizi pubblici (cfr. Riquadro 4) e la diffusione delle tecnologie ICT in ambito pubblico.

#### **RIQUADRO 4**

##### **Le riforme della pubblica amministrazione**

Da almeno trent'anni la pubblica amministrazione è oggetto di un "riformismo permanente", che ha prodotto innumerevoli piani, progetti e iniziative che l'hanno fatta apparire come un "cantiere sempre aperto". Il Rapporto Giannini del 1979 è ritenuto da molti studiosi il punto di avvio della riforma, resa necessaria già allora dalla distanza che si registrava tra servizi pubblici e bisogni del paese per il quale l'efficienza del settore pubblico e lo sviluppo di adeguate infrastrutture, come era apparso chiaro negli intensi anni '60 (quelli della programmazione economica), potevano costituire il motore della crescita economica. È tuttavia negli anni novanta che, nella prospettiva di Maastricht e dell'avvio del processo di convergenza economica con gli altri paesi europei, per rendere più efficiente la pubblica amministrazione e contenere la spesa pubblica, la legislazione si orienta decisamente verso la modernizzazione della PA sulla base dei principi di efficienza, efficacia ed economicità, spostando il baricentro dal rispetto formale delle regole e delle procedure dello Stato-burocrazia, alla valutazione dei risultati e delle responsabilità dirigenziali.

È nota la sequenza delle leggi approvate in quel decennio: legge n. 142/90 (riforma delle autonomie locali); legge n. 241/90 (sulla trasparenza e lo snellimento delle procedure amministrative); legge n. 421/92 (linee di riforma di importanti comparti della finanza pubblica: pensioni, servizio sanitario, pubblico impiego, finanza locale); d. lgs. n. 29/93 (riorganizzazione delle pubbliche amministrazioni, responsabilizzazione della dirigenza, privatizzazione del rapporto di pubblico impiego, introduzione dei controlli interni); legge n. 20/94 (riforma della Corte dei conti e istituzione del controllo esterno sulla gestione delle amministrazioni); d. lgs. n. 77/95 (nuovo ordinamento contabile degli enti locali, disciplina dei controlli di gestione); legge n. 94/97 e d. lgs. 279/97 (riforma della struttura del bilancio dello Stato e introduzione della contabilità analitica per centri di costo); leggi nn. 59 e 127 del 1997 (riforma della PA centrale, semplificazione e decentramento amministrativo); d. lgs. n. 112/98 (trasferimento alle Regioni e agli altri enti locali di funzioni prima esercitate dallo Stato); legge n. 191/98 (modifiche alle leggi nn. 59 e 127); d. lgs. n. 286/99 (riforma dei controlli interni); d. lgs. n. 300/99 (riforma dei Ministeri).

Le riforme avviate in quegli anni presero il nome dei Ministri proponenti, Cassese e Bassanini. In particolare, le riforme degli anni 1993-94 (Ministro Cassese) si avviarono sotto l'incalzare dei problemi originati dalla crescita del debito pubblico e dalla necessità di riequilibrare i conti pubblici e puntarono a realizzare un'amministrazione più snella, efficiente e meno costosa, più trasparente e vicina ai cittadini, più europea e nella quale i controlli fossero più efficaci. Decentramento, semplificazione, delegificazione e riordino delle amministrazioni centrali furono le linee-guida delle riforme Bassanini che avviò il c.d. "federalismo amministrativo a Costituzione invariata", accompagnato dal riordino delle strutture amministrative statali e degli enti pubblici, dalla semplificazione dei procedimenti amministrativi e dalla riforma del sistema di regolazione.

Il processo di riforma della pubblica amministrazione proseguì negli anni duemila ed è caratterizzato dall'irrompere dell'informatica nell'attività della PA, sia all'interno sia nei confronti dell'utenza, e dallo sviluppo delle reti telematiche. Tra i provvedimenti normativi di maggiore rilevanza possono essere ricordati: il d.lgs. n. 165/2001 (che contiene la disciplina generale del rapporto di pubblico impiego); la legge costituzionale n. 3/2001 (modifiche al titolo V

della Costituzione ai fini del trasferimento di compiti e poteri dallo Stato alle amministrazioni territoriali); il d.lgs. n. 82/2005 (Codice dell'Amministrazione Digitale); il d.lgs. n. 42/2005 (istituzione del Sistema Pubblico di Connettività e della Rete Internazionale della Pubblica Amministrazione); legge n. 133/2008 e n. 69/2009 (attuazione del Piano industriale della PA presentato a maggio del 2008); legge n. 42/2009 (delega al Governo in materia federalismo fiscale); legge n. 15/2009 e d. lgs. 150/2009 (leggi Brunetta, che innovano profondamente la disciplina del lavoro pubblico), le cui parole chiave sono: trasparenza e integrità della PA; valutazione delle performance; merito-premialità.

In parallelo con l'informatizzazione delle procedure del bilancio statale, si è accresciuto il ruolo della tesoreria sia per effetto dell'attuazione del sistema di tesoreria unica, che ha coinvolto le amministrazioni territoriali nel momento di passaggio di competenze e risorse dal centro alla periferia, sia per l'attività di esecuzione degli incassi e pagamenti di bilancio e per le operazioni della tesoreria con altre amministrazioni ed enti centrali e periferici che operano attraverso le contabilità speciali. Infatti, ai mutamenti intervenuti dagli anni '70 (accentramento nello Stato centrale del prelievo fiscale e dell'indebitamento e decentramento verso le amministrazioni locali di una parte consistente dell'attività di spesa, che hanno fatto assumere al bilancio dello Stato la caratteristica di bilancio di trasferimenti), si aggiungono successivamente nuovi compiti previsti nell'ambito delle manovre annuali di finanza pubblica che ne hanno accentuato l'importanza anche sotto il profilo della gestione della politica monetaria. Questa ha dovuto fronteggiare rilevanti flussi di entrata e di spesa dal bilancio e l'imprevedibilità delle decisioni di spesa degli enti esterni al perimetro statale che incidono sul fabbisogno del Tesoro.

In questo percorso la tesoreria ha assunto connotati nuovi rispetto al passato, non limitandosi a eseguire il bilancio ma divenendo centro di erogazione delle risorse pubbliche e di finanziamento del fabbisogno del settore statale. Si è quindi accresciuta l'esigenza di ottenere, attraverso le operazioni della tesoreria, maggiori e tempestive informazioni sull'andamento dei conti pubblici per le finalità di monitoraggio del fabbisogno e del debito pubblico<sup>55</sup>.

Come accennato in altra occasione<sup>56</sup>, “nella prospettiva di attuazione del federalismo, ad una minore operatività, connessa con l'esecuzione del bilancio statale, dovrà corrispondere una maggiore capacità della tesoreria di gestire informazioni tra centro e periferia, per consentire al Tesoro e alla Banca d'Italia, per le finalità della politica monetaria europea, la conoscenza e il monitoraggio dell'andamento dei conti pubblici (e di quelli decentrati, in particolare) e del fabbisogno del settore statale. Poiché la tesoreria non disporrà, in questa nuova situazione, di tutte le informazioni necessarie per dette finalità, il progressivo

---

<sup>55</sup> “Il potenziale di spesa accumulato sui conti di tesoreria ha comportato una perdita di controllo sui flussi di spesa del bilancio statale; quest'ultimo è diventato poco significativo per conoscere l'andamento effettivo dei conti pubblici e ha richiesto di prendere in considerazione, ai fini della copertura del disavanzo e allo scopo di valutare l'impatto complessivo dell'azione pubblica sull'economia, aggregati più ampi quali il settore statale (che integra la gestione di bilancio con quella di tesoreria), il settore pubblico e, più recentemente, le amministrazioni pubbliche, secondo la definizione adottata dalla contabilità nazionale ed accolta dal Trattato di Maastricht. In molti casi, la tesoreria ha compensato i risultati differenziali della gestione di bilancio; la sua variabilità, oltre a essere indice di un mancato controllo, si è tradotta in una perdita di trasparenza dei conti pubblici”, Ferro P., *La riforma del bilancio e la tesoreria statale*, in *Le nuove regole del bilancio statale* (a cura di Maria Luisa Bassi), F. Angeli Editore, 2001.

<sup>56</sup> Ferro P., *La riforma del bilancio e la tesoreria statale*, *op. cit.*

ridimensionamento del bilancio statale dovrà coincidere con l'attuazione di una soluzione che consenta di recuperare i dati necessari dalle tesorerie degli enti pubblici, attraverso un idoneo sistema informativo". Vedremo più avanti come queste esigenze informative sui flussi di cassa siano state soddisfatte sia con la costituzione del sistema informativo delle operazioni degli enti pubblici (Siope), sia attraverso la base informativa e statistica della tesoreria statale che costituisce il punto di partenza delle analisi e delle previsioni sul fabbisogno e ha avuto un ruolo rilevante nell'attuazione della riforma del conto Disponibilità del Tesoro, prevista dalla legge n. 196/2009.

Ma ciò che più ha inciso sulla modernizzazione della tesoreria statale è il processo di riforma della pubblica amministrazione, senza il quale l'azione di stimolo e le iniziative per la diffusione dell'informatica e della telematica nel sistema dei pagamenti pubblici suggerite dalla Banca d'Italia nel ruolo di tesoriere dello Stato avrebbero incontrato difficoltà di attuazione. Sul punto vi è stata fin dall'inizio concordanza di vedute e ampia sintonia con gli organismi, *in primis* la Ragioneria Generale dello Stato e la Corte dei conti, che sono maggiormente coinvolti nella gestione della tesoreria dello Stato.

Si è percepito con sempre maggiore evidenza che vi è un forte legame tra l'esigenza di razionalizzazione dell'apparato amministrativo, la semplificazione e lo snellimento delle procedure burocratiche, il risanamento dei conti pubblici e la competitività e la crescita economica del paese<sup>57)</sup>. È stata questa consapevolezza che ha spinto tutti i governi degli ultimi vent'anni a concentrare l'attenzione, nel programma di legislatura, sulla modernizzazione della pubblica amministrazione e sulla necessità di rendere efficienti le strutture pubbliche contenendone i costi, sulla scia di quanto stava avvenendo nei principali paesi concorrenti dell'Italia nella competizione economica internazionale<sup>58)</sup>.

---

<sup>57)</sup> Queste tematiche sono state affrontate, per la prima volta, in Ferro P., Lo Faso S. e Salvemini G., *L'azione della pubblica amministrazione per la competitività internazionale in presenza di vincoli di finanza pubblica*, in M. Bordinon, D. Da Empoli (a cura di), "Concorrenza fiscale in un'economia internazionale integrata", 1999, e in Ferro P., Momigliano S., e Salvemini G., *Sistemi imprenditoriali, pubblica amministrazione e competitività*, in Banca d'Italia, "I controlli delle gestioni pubbliche", 2000. Sul valore economico della dematerializzazione, della semplificazione e dell'efficienza nei procedimenti legali si vedano le considerazioni svolte da Ciocca P. e Satta F., *La dematerializzazione dei servizi della PA: un'introduzione economica e gli aspetti giuridici del problema*, nel corso dell'incontro organizzato dal MEF a Roma il 27 febbraio 2008 sul tema "Il processo di dematerializzazione della Pubblica Amministrazione: i fattori di accelerazione". Per i due autori "ai fini di una efficienza della PA che generi esternalità positive per imprese e famiglie, la dematerializzazione del rapporto tra Stato e utente può essere molto importante. Può esserlo non solo per la migliore soddisfazione dei cittadini, ma per la crescita economica dell'intera economia. Gli studi più aggiornati confermano che il progresso tecnico influisce sulla produttività più della stessa intensità quantitativa di capitale rispetto al lavoro. Questi studi confermano altresì che la tecnologia ICT è un fattore di progresso tecnico potenzialmente molto rilevante per la produttività dell'economia, dati i suoi *spillovers* nel sistema delle imprese. Ciò è vero, almeno allorché lo *stock* di capitale digitale supera una determinata soglia critica. Non si è in grado di dire se nel caso italiano questa soglia critica sia più o meno prossima. Manca un'attendibile misura di sintesi - una media ponderata - del grado di informatizzazione dei rapporti tra la PA e i cittadini/utenti. A giudicare dal calo della produttività totale dei fattori nella nostra economia negli ultimi anni, da quella soglia siamo ancora lontani".

<sup>58)</sup> Nei paesi OCSE e soprattutto in Francia, Regno Unito, Spagna, Portogallo e Canada, sono state attuate o sono in corso riforme della PA che, pur nella diversità dei sistemi locali, hanno tratti in comune identificabili con gli obiettivi di migliorare il rendimento delle amministrazioni pubbliche, di rafforzare la valutazione dei risultati e responsabilizzare la dirigenza e i dipendenti pubblici, definire un ciclo delle performance, ricercare la soddisfazione dell'utenza.

## 1.6 Le principali procedure della tesoreria telematica

I principi fondamentali delle riforme amministrative hanno costituito altrettanti punti di riferimento della strategia della Banca d'Italia, per attuare, d'intesa con la Ragioneria Generale dello Stato, un analogo percorso di rinnovamento della tesoreria statale e del sistema dei pagamenti pubblici; diversi provvedimenti in questa prospettiva vennero approvati nel corso degli anni '90 ed è il caso di citare il DPR n. 367 del 1994<sup>59)</sup> e la riforma del bilancio dello Stato, attuata con la legge n. 94 del 1997<sup>60)</sup>. In particolare, il DPR n. 367, riconsiderato a distanza di tempo, manifesta tutta la sua lungimiranza. È da qui infatti che prende le mosse il processo di informatizzazione e dematerializzazione delle procedure di incasso, pagamento e rendicontazione<sup>61)</sup> della tesoreria che raggiungerà le prime due tappe fondamentali con l'introduzione, nel 1997, della "delega unica"<sup>62)</sup>

---

<sup>59)</sup> Questo provvedimento ha introdotto rilevanti cambiamenti nell'ordinamento contabile pubblico. Prendendo atto dello sviluppo dell'informatica e della necessità di semplificare le procedure e la normativa di contabilità di Stato, risalenti alla sistematizzazione attuata nel biennio 1923-24, si stabilì una modifica delle procedure di spesa attraverso l'informatizzazione, la dematerializzazione dei titoli di spesa e la rendicontazione elettronica. Inoltre, si posero le basi per una maggiore diffusione dei mezzi di pagamento alternativi al contante quali l'accredito in conto corrente bancario e postale, ovvero l'utilizzo degli altri strumenti di pagamento disponibili nei circuiti bancario e postale. Il DPR n. 367 fu il frutto della collaborazione tra RGS, Corte dei conti e Banca d'Italia con l'obiettivo di informatizzare progressivamente le procedure di spesa pubblica, assicurare certezza alle informazioni, efficacia nei controlli e tempestività nei pagamenti.

<sup>60)</sup> L'obiettivo fondamentale di questa legge e del successivo d. lgs. n. 279, che modificavano la legge n. 468 del 1978, era quello di rivedere la struttura del bilancio dello Stato anche al fine di attivare un sistema di responsabilità amministrativa e di controllo dei costi, dei risultati e dei rendimenti dell'azione amministrativa. Su questa materia ha fortemente inciso la recente riforma della contabilità e finanza pubblica introdotta con la legge n. 196/2009.

<sup>61)</sup> La riforma della rendicontazione, attività in base alla quale, ai sensi della normativa di contabilità di Stato, il tesoriere Banca d'Italia, fornisce giustificazione al MEF della gestione infrannuale e annuale degli incassi e pagamenti statali, ha dato luogo a un sistema integrato Banca d'Italia - Tesoro - Corte dei conti con l'obiettivo di semplificare gli adempimenti e i controlli, accelerare i tempi di elaborazione dei dati, creando una base informatica sui conti pubblici analitica e funzionale all'utilizzo dei diversi soggetti utilizzatori (amministrazioni, Ragioneria Generale dello Stato, Corte dei conti). La progressiva dematerializzazione dei documenti contabili, la flessibilità delle informazioni e dei reports, gli snellimenti operativi ottenuti, l'integrazione delle basi dati disponibili e la possibilità di effettuare controlli tempestivi e agevoli sulle contabilità (anche per la parifica del Rendiconto generale dello Stato eseguita dalla Corte dei conti e approvata dal Parlamento in sede di controllo esterno sull'attività del settore pubblico) costituiscono altrettanti vantaggi ed elementi di razionalizzazione di una attività che è fondamentale per garantire certezza e affidabilità ai conti pubblici. A tale scopo l'art. 18 del DPR n. 367 ha sostituito integralmente l'art. 604 del Regolamento di Contabilità generale dello Stato. Con un successivo decreto legislativo è stato sottolineato che tra i compiti attribuiti alla Banca quale tesoriere dello Stato vi è quello di rendere pienamente e incondizionatamente fruibili da parte delle competenti strutture ministeriali, mediante collegamento telematico, tutte le informazioni sui flussi di tesoreria. Su questa base normativa si è realizzata la dematerializzazione della rendicontazione trasmessa dalla Banca alla Corte dei conti e di alcuni adempimenti cartolari delle tesorerie nei confronti delle Ragionerie territoriali dello Stato, con un risparmio di circa 2 milioni di documenti non stampati. Il processo di dematerializzazione sarà completato entro pochi anni; iniziative in tal senso sono state avviate con la Corte dei conti e la RGS (cfr. La funzione di rendicontazione, in questo volume).

<sup>62)</sup> Allo scopo di semplificare i rapporti con i contribuenti e i relativi adempimenti e, nel contempo, razionalizzare l'attività dell'amministrazione finanziaria, il d. lgs. n. 241/97 ha introdotto i versamenti unificati delle imposte e la possibilità di compensare debiti e crediti di natura fiscale e contributiva. L'utilizzo di una procedura telematica per l'invio delle dichiarazioni e per i versamenti è stata importante sia come elemento di modernizzazione e semplificazione per i contribuenti e per i controlli, sia per i riflessi sulla gestione della liquidità del Tesoro, aumentandone la prevedibilità ai fini della stima del fabbisogno del settore statale.

per gli incassi fiscali e contributivi e, nel 1999, con l'avvio del mandato informatico di pagamento per la spesa statale che ha proiettato per la prima volta la contabilità pubblica in una logica di innovazione di processo, di informatizzazione e dematerializzazione<sup>63)</sup>. Sempre nel 1999 si realizza, inoltre, l'auspicata unificazione dei flussi finanziari pubblici con l'assegnazione alla Banca d'Italia della Tesoreria Centrale dello Stato; questa, fin dal 1894, era stata una struttura interna al Ministero del Tesoro<sup>64)</sup>.

In questo contesto, caratterizzato da una rapida e marcata accelerazione verso l'utilizzo dell'ICT, la Banca d'Italia è riuscita ad imprimere una spinta progressiva allo sviluppo delle attività per la gestione informatizzata degli incassi e pagamenti. Le linee di sviluppo della tesoreria hanno previsto, oltre a un ampio utilizzo delle reti telematiche, l'integrazione delle procedure di tesoreria in quelle del sistema dei pagamenti interbancari<sup>65)</sup>, la cui riforma aveva raggiunto l'obiettivo ambizioso di realizzare un'infrastruttura fondamentale per la gestione della politica monetaria, per lo sviluppo dei mercati finanziari e per sostenere la crescita economica del paese. Tali innovazioni hanno consentito la valorizzazione e lo sfruttamento del patrimonio informativo derivante da una gestione completamente informatizzata dei flussi finanziari e delle basi informative e statistiche della tesoreria.

---

<sup>63)</sup> Questo strumento di pagamento ha avuto una importanza cruciale nel processo di evoluzione della contabilità pubblica e per i successivi sviluppi del sistema dei pagamenti pubblici. La ricezione delle informazioni nell'ambito del collegamento telematico tra Ragioneria Generale dello Stato e la Banca d'Italia e l'utilizzo delle procedure interbancarie per il riconoscimento delle somme ai beneficiari hanno costituito un modello che sarà successivamente sviluppato nel più ampio scenario dell'integrazione tra rete telematica pubblica (RUPA e poi Sistema Pubblico di Connettività) e Rete Nazionale Interbancaria (RNI). La progressiva informatizzazione di tutte le fasi della procedura di spesa, dall'impegno al pagamento, ha consentito di ridurre i tempi e i costi dei procedimenti, di aumentare i controlli e di attuare l'integrazione funzionale tra l'iter di spesa della pubblica amministrazione e i sistemi informatici del circuito bancario e postale, incanalando i flussi finanziari nelle procedure interbancarie di regolamento.

<sup>64)</sup> Nella seconda metà degli anni novanta, venute meno da tempo le ragioni che giustificavano il sistema di tesoreria "misto" (connesse alla possibilità per il Tesoro di disporre direttamente di una struttura con la quale condurre alcune operazioni particolari, in vigore dal 1894), maturarono le condizioni per trasferire la Tesoreria Centrale alla Banca d'Italia; il trasferimento venne attuato dal mese di gennaio 1999 sulla base del d. lgs. n. 430/97 (che unificò il Ministero del Tesoro e quello del Bilancio) e della successiva convenzione tra Ministero del Tesoro e Banca d'Italia. L'unificazione del servizio di tesoreria presso la Banca d'Italia risponde a due esigenze fondamentali: 1) avere una visione unitaria dei profili finanziari e gestionali del servizio di tesoreria, al fine di semplificare il monitoraggio dei flussi di cassa; 2) razionalizzare lo svolgimento del servizio di tesoreria, in coerenza con i canoni di efficienza, efficacia ed economicità che le riforme della pubblica amministrazione hanno assunto come principi di riferimento nello svolgimento dell'attività amministrativa. L'obiettivo finale è stato quello di rendere più semplice lo svolgimento del servizio di tesoreria, in quanto ora le strutture funzionano con le medesime modalità e procedure, migliorando il servizio all'utenza e riducendo i costi di gestione attraverso lo sfruttamento delle economie di scopo derivanti dall'utilizzo di procedure amministrative, di spesa ed informatiche comuni. Il conto Disponibilità del Tesoro è divenuto l'unico canale di contabilizzazione delle operazioni di tesoreria, rendendo altresì possibile il trasferimento in tempo reale dei fondi dalla Tesoreria Centrale alle altre tesorerie e viceversa. L'unificazione ha inoltre creato le condizioni per assicurare la massima integrazione e semplificazione dei flussi monetari movimentati dalla tesoreria, con conseguente miglioramento del monitoraggio dei flussi di cassa e della valutazione che tali flussi hanno sulla liquidità del sistema finanziario italiano e dell'area dell'euro. Infine, vantaggi sono derivati anche dalla possibilità di unificare la rendicontazione, rendendola più tempestiva.

<sup>65)</sup> In questa azione la Banca è stata agevolata dal fatto di essere contemporaneamente tesoriere dello Stato e autorità di sorveglianza sul sistema dei pagamenti con il compito (art. 146 T.U.B.) di promuoverne il regolare funzionamento ed assicurarne la stabilità e l'efficienza.

## 1.7 Il Sistema Informatizzato dei Pagamenti della Pubblica Amministrazione (SIPA)

La realizzazione del progetto di “Tesoreria statale telematica” è stata resa possibile dalla positiva esperienza del mandato informatico, avviato nel 1999 per i pagamenti delle amministrazioni centrali dello Stato, che fece emergere l’opportunità di estendere i benefici dell’informatizzazione a tutti i pagamenti di tesoreria, disposti oltre che dalle amministrazioni centrali, anche dai loro organi periferici che gestiscono sia fondi di bilancio in contabilità ordinaria sia fondi in contabilità “fuori bilancio”. Il progetto coordinato da MEF e Banca d’Italia per realizzare tale obiettivo in un primo momento fu emblematicamente denominato “estensione del mandato informatico alle altre procedure di spesa”. Ben presto, tuttavia, ci si rese conto che la diversità e la pluralità degli attori coinvolti nelle procedure di spesa di tesoreria implicava una complessità realizzativa che andava ben oltre la mera estensione di un *software* ad una più ampia platea di utilizzatori. In particolare, la realizzazione del mandato informatico rese evidente come i benefici della dematerializzazione potessero essere colti pienamente solo se l’utilizzo dell’ICT fosse stato esteso a tutte le fasi del processo, ivi compresa quella di rendicontazione alla Corte dei conti delle operazioni effettuate. L’esigenza di rendere “sistemica” l’esperienza del mandato informatico portò, quindi, a instaurare una *governance* più robusta e chiara del processo d’introduzione dell’ICT nelle procedure di spesa delle amministrazioni statali. Con il protocollo quadro per lo sviluppo del Sistema Informatizzato dei Pagamenti della Pubblica Amministrazione (SIPA), sottoscritto il 9 gennaio 2001, si realizzavano una serie di presupposti essenziali per la riuscita del progetto:

- venne creato un organismo di governance solido in quanto coinvolge i principali attori del processo di innovazione: Ragioneria Generale dello Stato, Corte dei conti, AIPA (oggi Agenzia per l’Italia Digitale) e Banca d’Italia;
- furono stabiliti in maniera chiara gli obiettivi da conseguire (certezza delle informazioni, efficacia dei controlli, tempestività nei pagamenti), gli strumenti attraverso i quali conseguirli (dematerializzazione dei documenti), i ruoli dei diversi attori;
- venne istituito un Comitato tecnico di coordinamento e una Segreteria tecnica che, in linea con il protocollo quadro, programmavano e monitoravano l’adesione delle diverse amministrazioni al Sistema e la partenza delle diverse procedure di spesa.

### RIQUADRO 5

#### L’infrastruttura tecnologica e gli obiettivi del SIPA

L’infrastruttura tecnologica che ha consentito la modernizzazione del sistema dei pagamenti pubblici e la realizzazione della “tesoreria statale telematica” è basata sull’interconnessione tra la Rete Unitaria della Pubblica Amministrazione (RUPA), attualmente parte integrante del Sistema Pubblico di Connettività (SPC), che permette il dialogo in condizioni di sicurezza all’interno del perimetro della PA, e la Rete Nazionale Interbancaria (RNI) che collega banche, Poste, Banca d’Italia ed altri soggetti del sistema dei pagamenti. Gli obiettivi fondamentali del SIPA - diffondere le procedure telematiche nella tesoreria statale, sostituire le disposizioni di pagamento e gli atti di rendicontazione con evidenze elettroniche, avvalersi del circuito bancario e postale per la finalizzazione dei pagamenti, rendere ottimale la gestione dei flussi finanziari relativi ai pagamenti pubblici - sono stati integralmente raggiunti. La strategia del SIPA, che ha posto le basi tecnologiche per accrescere l’efficienza

operativa della tesoreria statale, è alla base delle iniziative intraprese d'intesa con la RGS con l'obiettivo di: 1) informatizzare le residue aree operative della tesoreria (essenzialmente l'area dei pagamenti effettuati dagli organi periferici dello Stato); 2) indirizzare il mondo delle amministrazioni centrali verso soluzioni che prevedono l'utilizzo di reti aperte (pagamenti *on line*, secondo le indicazioni contenute nell'Agenda Digitale europea e italiana); 3) agevolare la diffusione delle tecnologie ICT e delle procedure telematiche nei confronti delle tesorerie bancarie delle amministrazioni locali, orientandole verso un processo di modernizzazione simile a quello della Tesoreria dello Stato.

Nell'ambito del SIPA sono state realizzate quattro procedure per l'esecuzione dei pagamenti:

- Il “mandato informatico”, rivisitato secondo gli standard SEPA nel 2008, è utilizzato per l'erogazione delle spese delle amministrazioni centrali dello Stato per un totale di circa 700 mila operazioni annue.
- La procedura “spese fisse telematiche” gestisce i pagamenti degli stipendi statali (66), delle pensioni amministrate dal MEF e le relative ritenute. Si tratta di circa 21 milioni di operazioni annue, eseguite per la quasi totalità con lo strumento del bonifico.
- La procedura “contabilità speciali telematiche”, attivata nel 2003, con la quale sono gestiti tutti i conti correnti della Tesoreria centrale, alcune contabilità speciali intestate al MEF e all'Agenzia delle Dogane, attive presso la Succursale di Roma, e le contabilità speciali intestate ai Centri di Servizio Amministrativo del Ministero dell'Istruzione (ex Provveditorati agli Studi).
- La procedura “ordinativi su ordini di accreditamento”, che è stata attivata nel 2011 per i funzionari periferici dell'amministrazione statale delegati all'esecuzione delle spese di bilancio.
- Sempre con modalità telematica, secondo standard specifici, sono gestiti i pagamenti disposti dall'Agenzia delle Entrate per i rimborsi fiscali e per la ripartizione agli enti percettori dei versamenti unificati fisco-contributivi (delega unica).

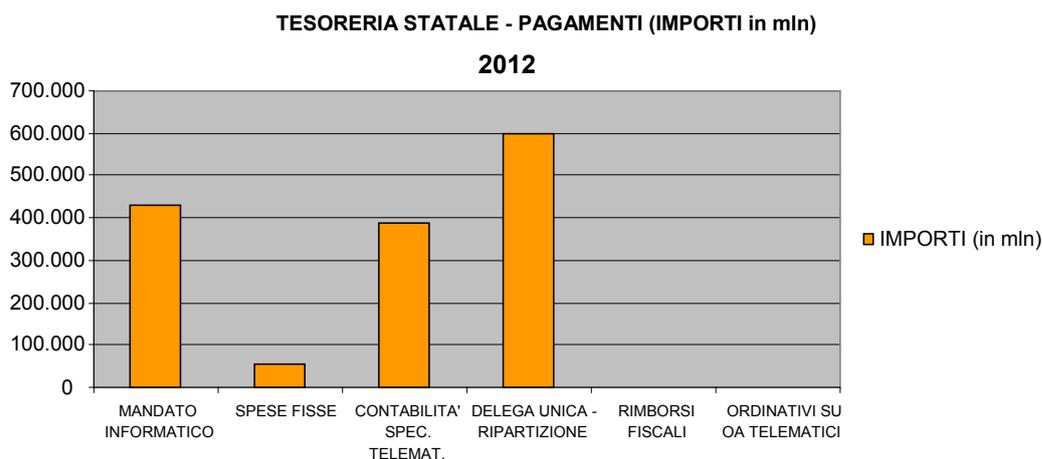
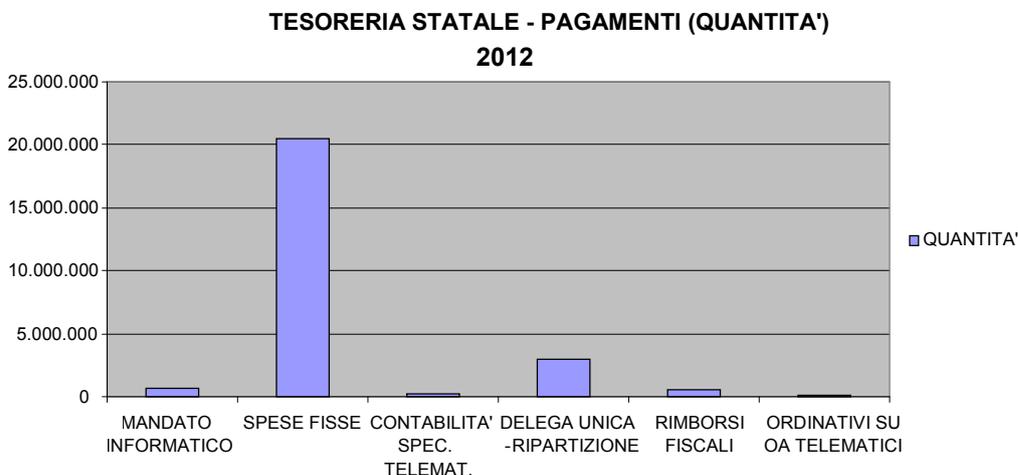
Nella tavola seguente sono riportate i dati essenziali in grado di rappresentare l'importanza che ha assunto l'attuale sistema dei pagamenti telematici della tesoreria statale<sup>67</sup>. Solo poco più di un milione di pagamenti non sono ancora dematerializzati e su di essi stanno incidendo le iniziative attuate di concerto con la Ragioneria Generale dello

---

<sup>66</sup> In merito agli stipendi, nel 2011 è stata avviata la procedura di pagamento a mezzo “cedolino unico”, introdotto con la legge finanziaria per il 2010 (legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, comma 197) che in pratica, unificando le varie competenze fisse e accessorie (straordinari, incentivi, premi ecc.) che prima venivano pagate con modalità difformi e separati titoli di spesa, ha avuto l'effetto di superare le inefficienze e le difficoltà che si riflettevano anche sui dipendenti, agendo in profondità sotto i profili organizzativi e comportamentale, oltre che sul piano finanziario, contabile e informatico. Sono state semplificate le procedure di spesa presso le amministrazioni (che gestiscono oltre 1,4 milioni di stipendi al mese) e presso le tesorerie dello Stato nonché la fase di verifica di competenza della Corte dei conti.

<sup>67</sup> Si specifica che gli importi di cui alle voci “rimborsi fiscali” e “ordinativi su ordini di accreditamento telematici” sono rispettivamente pari a circa 920 mln. e 300 mln di euro.

Stato. Entro il mese di febbraio 2014, tutte le procedure della tesoreria telematica saranno trattate secondo gli standard della SEPA (*Single European Payments Area*<sup>68</sup>).



Nel comparto delle entrate, la prima procedura è stata avviata nel 1998 per la contabilizzazione dei versamenti fiscali e contributivi effettuati dalle banche, dai concessionari della riscossione e da Poste (cd “delega unica”). Le somme versate sono accreditate su una contabilità speciale denominata “Fondi della riscossione”, intestata all’Agenzia delle Entrate che, successivamente, ne cura la ripartizione agli enti percettori (Inps, Erario, Regioni, Inail, Comuni). L’applicazione si avvale per gli incassi della procedura “Bonifici d’importo rilevante”. I dati di dettaglio sono inviati alla Struttura di Gestione dell’Agenzia delle Entrate che li verifica con il flusso informativo ricevuto dai soggetti versanti.

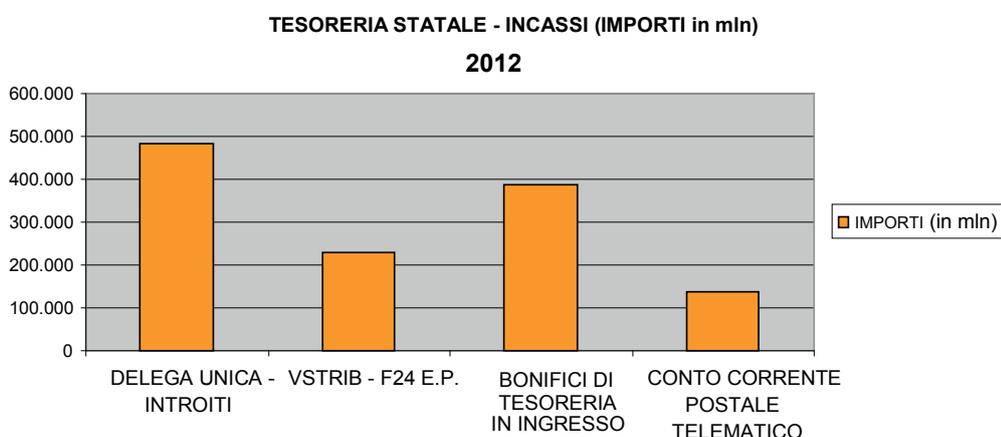
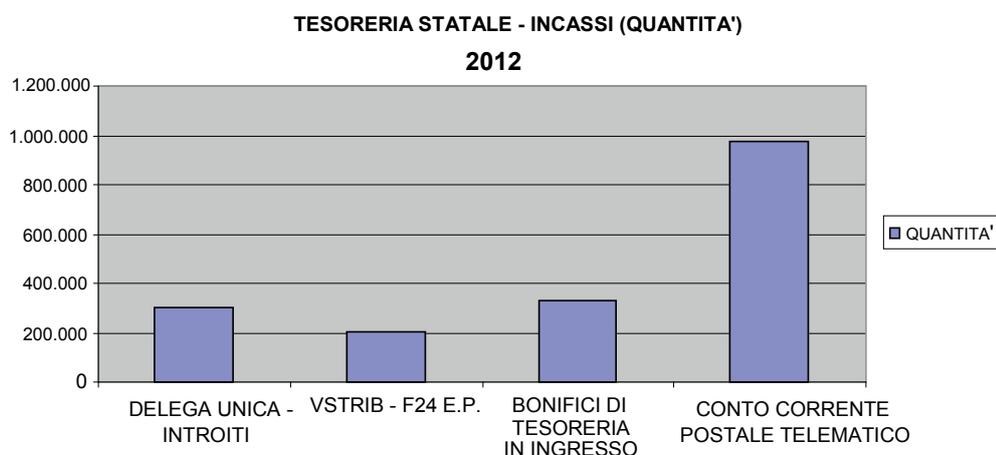
<sup>68</sup> La SEPA è un’area entro la quale i cittadini, le imprese e le pubbliche amministrazioni possono effettuare pagamenti in euro verso un altro conto potendo contare su sistemi armonizzati per quanto riguarda le caratteristiche degli strumenti, gli standard, i costi e le infrastrutture. Rappresenta un ulteriore e decisivo passo in avanti verso la piena realizzazione del mercato unico europeo. Il suo obiettivo principale è la creazione di un mercato dei pagamenti che offre strumenti di pagamento comuni (bonifici, addebiti diretti e carte di pagamento), che possono essere utilizzati, all’interno della SEPA, con la stessa facilità e sicurezza su cui si può contare nel proprio contesto nazionale.

Nel 2008 è stato avviato il sistema denominato F24 Enti Pubblici (EP) per i versamenti fiscali e contributivi effettuati da Enti che detengono fondi presso la tesoreria statale. La procedura prevede che gli enti inviino all’Agenzia delle Entrate, mediante l’applicazione “Entratel” disponibile sul sito dell’Agenzia, le richieste di versamento. L’Agenzia trasmette un flusso alla Banca d’Italia per l’accredimento della contabilità speciale “Fondi della riscossione”, la stessa sulla quale sono contabilizzati i versamenti della “delega unica”.

Dal 2007 è consentito versare somme alla tesoreria statale mediante “bonifico bancario”. La procedura finalizza automaticamente le somme sulla base delle coordinate bancarie (IBAN) attribuite ai capitoli di entrata del bilancio dello Stato e ai conti di tesoreria. Dopo una fase iniziale di forte espansione (nei primi due anni di esercizio sono stati eseguiti circa 3 milioni di versamenti), attualmente i bonifici si attestano su un numero di circa 300 mila all’anno; sul fenomeno ha inciso la norma che ha introdotto lo strumento dell’“F24EP” come unica modalità di versamento dei contributi previdenziali per gli enti che detengono fondi in tesoreria.

La realizzazione nel 2008 del collegamento telematico tra Banca d’Italia, Poste e Tesorerie ha consentito la dematerializzazione dei versamenti sui conti correnti postali intestati alle Tesorerie, che eseguono le imputazioni dei versamenti emettendo i relativi documenti di entrata sulla base delle informazioni acquisite negli archivi di banca.

Di seguito si riportano i dati significativi relativi al comparto delle entrate.

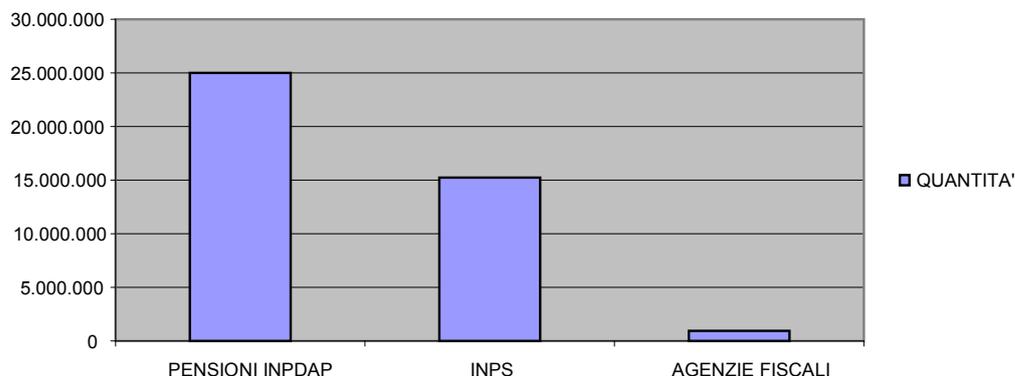


La Banca d'Italia è inoltre autorizzata a svolgere, ai sensi dell'art. 35 dello Statuto, il servizio di cassa in virtù di convenzioni stipulate con le amministrazioni interessate. Tale servizio, svolto in forma telematica, viene erogato alle Agenzie fiscali, per le operazioni di pagamento e incasso, e all'INPS per il pagamento delle prestazioni temporanee a sostegno del reddito, di altri emolumenti particolari e delle pensioni della gestione ex INPDAP.

Il servizio, tariffato, consente alla Banca il recupero pieno dei costi. Il volume delle operazioni trattate nell'anno e dei flussi intermediati è particolarmente rilevante.

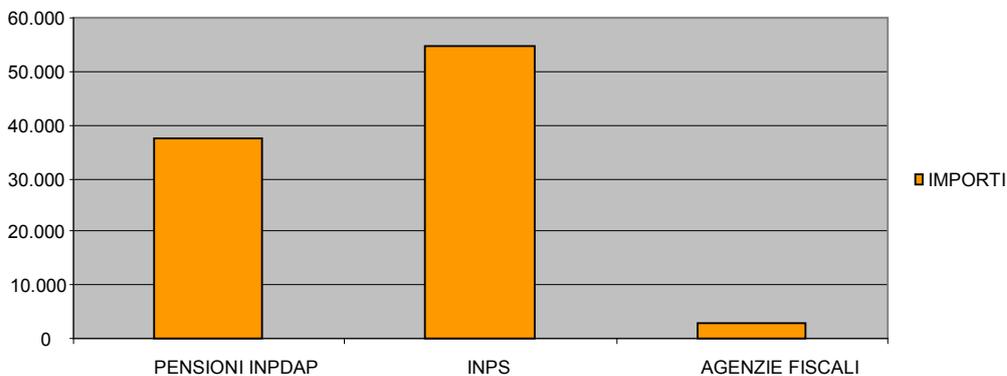
### SERVIZI DI CASSA - PAGAMENTI (QUANTITA')

2012



### SERVIZI DI CASSA - PAGAMENTI (IMPORTI in mln)

2012



La tesoreria gestisce direttamente oltre 20.000 conti aperti presso le Filiali a enti e amministrazioni pubbliche sui quali sono effettuate oltre 2 milioni di operazioni annue. I flussi netti annuali di tesoreria ammontano a oltre 1.150 miliardi di euro, i flussi mensili sono pari a circa 100 miliardi di euro; la consistenza media giornaliera dei depositi attraverso i quali è gestita la liquidità del Tesoro sul conto disponibilità, inteso nelle sue diverse componenti, nel 2012 è stata pari a circa 20 miliardi.

I dati esposti rappresentano fedelmente sia l'ambito operativo della tesoreria statale e dei servizi di cassa sia la sua importanza dal punto di vista della gestione della liquidità del Tesoro e del monitoraggio dei conti pubblici. Queste due "anime" convivono nella tesoreria,

sono inscindibili e costituiscono il motivo fondamentale della pluriennale conferma dell'affidamento della tesoreria statale alla Banca d'Italia che assicura al paese lo svolgimento efficace del servizio di incassi e pagamenti pubblici. Ed è per tale ragioni che in occasione delle riforme degli aspetti normativi e operativi della tesoreria<sup>69)</sup> la Banca d'Italia presta attenzione ai riflessi che questi interventi possono avere sulla valenza informativa della stessa, sulla disponibilità e la qualità dei dati che si traggono dalla gestione operativa del servizio.

Le procedure realizzate nell'ambito del progetto "tesoreria statale telematica" e gli snellimenti operativi, normativi e organizzativi introdotti nell'attività delle tesorerie hanno consentito di ridurre significativamente i costi operativi della gestione di tesoreria; con la completa dematerializzazione e informatizzazione, tali costi tenderanno ulteriormente a contrarsi.

Diverse procedure incideranno sulla tesoreria nei prossimi anni. D'intesa con la RGS e la Corte dei conti, si stanno attuando procedure che completeranno l'informatizzazione degli incassi e pagamenti.

Dal lato degli incassi troverà attuazione, dal mese di gennaio 2014, la dematerializzazione dei documenti rilasciati a fronte dei versamenti in tesoreria (circa 1,4 milioni di quietanze); gli attuali documenti saranno sostituiti da flussi di rendicontazione firmati digitalmente (un decreto attribuisce valore giuridico a tali flussi) che la RGS distribuirà alle pubbliche amministrazioni interessate. Ne deriverà uno snellimento delle attività per effetto della riduzione degli oneri connessi con la stampa, la consegna e la conservazione della documentazione.

Dal lato dei pagamenti sono in corso iniziative che riguardano le contabilità speciali, che incontrano ostacoli sia per la natura di alcune amministrazioni (ad esempio, il Ministero della Difesa, che gode di una particolare autonomia nella gestione dei fondi di bilancio), sia per la numerosità dei titolari; alcuni di essi, infatti, per l'esiguità dei pagamenti eseguiti, non trovano efficiente dotarsi di una procedura telematica: a tali soggetti, d'intesa con la RGS, sarà proposta una soluzione semplificata che potrebbe prevedere l'utilizzo di internet. Per quanto riguarda gli ordinatori secondari della spesa statale (funzionari delegati), l'adesione alla procedura segue criteri di progressività in relazione al livello di informatizzazione degli stessi: l'obiettivo è la totale dematerializzazione di questi pagamenti entro la fine del 2014.

---

<sup>69)</sup> Tra le riforme normative assume rilievo l'attuazione dell'art. 50 della legge n. 196/2009 che ha delegato il Governo ad adottare, entro il 31 dicembre 2013, un testo unico in materia di Contabilità di Stato e tesoreria sulla base dei seguenti principi: a) semplificazione e razionalizzazione dei procedimenti amministrativi contabili al fine di assicurare il coordinamento con le disposizioni sulla responsabilità dirigenziale; b) riorganizzazione dei conti di tesoreria, raccordandoli con gli schemi classificatori del bilancio dello Stato; c) razionalizzazione della tesoreria unica; d) adeguamento della disciplina di Contabilità di Stato in considerazione del potenziamento del bilancio di cassa; e) modifica o abrogazione espressa delle norme incompatibili con le disposizioni della legge n. 196. Secondo un recente documento della Ragioneria Generale dello Stato (Rapporto sullo stato di attuazione della riforma della contabilità e finanza pubblica), l'occasione sarà colta anche per aggiornare la normativa sui contratti pubblici, per una più precisa definizione dei compiti attribuiti al Dipartimento della RGS e al sistema delle ragionerie, per una enucleazione dei principi in tema di bilancio di previsione dello Stato e di rendiconto generale dello Stato, per un aggiornamento della normativa in materia di entrate e di spese, per riordinare le numerose norme afferenti alla tesoreria statale, contemplando la migliore definizione dei rapporti con la Banca d'Italia, per armonizzare le norme in materia di rendicontazione, giudiziale e amministrativa con il decreto legislativo 30 giugno 2011, n. 123 riguardante la riforma dei controlli di regolarità amministrativa e contabile.

Vi sono poi interventi specifici che riguarderanno la gestione del conto corrente postale delle tesorerie (che potrebbe giovare dell'attuazione dell'art. 5 del Codice dell'Amministrazione Digitale sui pagamenti *on line*) e gli elaborati periodici che le tesorerie inviano alle amministrazioni a dimostrazione delle operazioni eseguite (estratti conto e tabulati): per questi si sta ipotizzando una prima fase di spedizione a mezzo posta elettronica mentre nel corso del 2014 verrà realizzato un portale *web* su cui saranno resi disponibili, per la consultazione dei titolari, estratti conto e altre evidenze prodotte dalla rendicontazione. Il sito sarà distinto da quello del Siope di cui sfrutterà solo la componente di registrazione. Con la Corte dei conti infine è attualmente in corso un tavolo di lavoro per automatizzare la rendicontazione mensile che prevede l'implementazione di nuovi flussi telematici e, in prospettiva, l'allestimento del conto giudiziale informatizzato.

## **1.8 Le prospettive della tesoreria statale alla luce del Codice dell'Amministrazione Digitale**

Lo sviluppo di procedure informatiche per la gestione informatizzata di incassi e pagamenti ha costituito un fattore importante del percorso di modernizzazione della pubblica amministrazione poiché l'automazione del ciclo di pagamento presuppone l'utilizzo delle tecnologie ICT all'interno delle strutture pubbliche, che possono pervadere altri settori amministrativi; come accennato in precedenza, vi è una chiara evidenza, a livello internazionale, che i paesi nei quali gli strumenti elettronici di pagamento sono più diffusi sono anche quelli nei quali l'*e-government*<sup>70)</sup> è più avanzato.

Il modello della tesoreria telematica ha agevolato la diffusione di servizi più efficienti e ad alto valore aggiunto per l'utenza. Il Sistema pubblico di connettività (SPC), infrastruttura creata per fornire servizi di collegamento e interoperabilità e per assicurare l'interazione della pubblica amministrazione centrale e locale con le reti di altri soggetti, promuovendo l'erogazione di servizi di qualità per cittadini e imprese, ha costituito un strumento rilevante per l'informatizzazione delle strutture pubbliche, anche attraverso le funzionalità del SIPA<sup>71)</sup> per gli incassi e pagamenti.

---

<sup>70)</sup> In Italia, i piani di *e-government* che si sono succeduti negli ultimi anni, sono ispirati dai piani per la digitalizzazione della PA approvati a livello europeo (*Digital Agenda*, che ha sostituito la strategia i2010 lanciata nel 2005 e Agenda Lisbona 2020, che a sua volta ha preso il posto di Lisbona 2010) e dalle analoghe esperienze degli altri paesi europei ma non hanno avuto la stessa efficacia e risultati in termini di miglioramento della pubblica amministrazione. Organismi internazionali come l'OCSE (*Innovation Strategy*) e l'UNPAN (*United Nations Public Administration Network*) svolgono una costante azione di stimolo per la diffusione a livello internazionale delle *best practices* e di modelli comportamentali delle pubbliche amministrazioni orientati alla soddisfazione dell'utenza attraverso la più ampia diffusione dei servizi *on line*. Con il piano *e-government* 2012 il governo italiano ha impostato un'azione per elevare gli standard qualitativi e di efficienza delle funzioni e dei servizi erogati dalla PA nel suo complesso attraverso interventi incentrati sull'innovazione tecnologica, normativa, organizzativa e gestionale; il piano si propone, entro la data indicata, di raggiungere importanti obiettivi nella riorganizzazione della PA e nel recupero di produttività anche con la dematerializzazione e la digitalizzazione dei servizi offerti *on line* all'utenza.

<sup>71)</sup> Utilizzando il SIPA le amministrazioni trasmettono alla RGS i propri titoli di spesa che, transitando da un *gateway* (centro applicativo), giungono alla Banca d'Italia. Questa trasforma le disposizioni di pagamento in bonifici indirizzandoli tramite la Rete Nazionale Interbancaria (RNI) alle banche e a Poste. I flussi informativi sulla finalizzazione delle operazioni seguono il percorso inverso.

La Banca d'Italia ha avuto un ruolo rilevante e crescente nel sistema delineato, acquisendo vantaggi in termini di efficienza dei pagamenti, semplificazione delle procedure, dematerializzazione dei flussi cartacei e ampliamento delle informazioni sui conti pubblici. Su questo scenario si sono poi innestati i nuovi fattori di cambiamento che spingono verso un utilizzo sempre più pervasivo dell'informatica e delle reti telematiche.

Tra i fattori rilevanti di cambiamento, oltre ai progetti di *e-government*, occorre considerare il Codice dell'amministrazione digitale (CAD), introdotto con il D. lgs. 7 marzo 2005, n. 82 (riformato con il decreto legislativo n. 235 del 31 dicembre 2010), che traccia il quadro legislativo generale entro cui deve attuarsi la digitalizzazione dell'azione amministrativa. Esso ha lo scopo di assicurare e regolare la disponibilità, la gestione, l'accesso, la trasmissione, la conservazione e la fruibilità dell'informazione in formato digitale, utilizzando con le modalità più appropriate le tecnologie dell'informazione e della comunicazione all'interno della pubblica amministrazione e nei rapporti tra amministrazione e privati.

In particolare, l'art. 5 stabilisce che le pubbliche amministrazioni debbono consentire l'effettuazione di pagamenti ad esse spettanti a qualsiasi titolo mediante l'uso dell'ICT. Questo articolo è stato poi modificato con il richiamato d. lgs. n. 235/2010 e con l'art. 15 del decreto legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito nella legge 17 dicembre 2012, n. 221, stabilendo che le amministrazioni centrali possono avvalersi di "prestatori di servizi di pagamento" (PSP) per consentire ai privati di effettuare pagamenti a loro favore attraverso l'utilizzo di carte di debito, di credito o prepagate e di ogni altro strumento di pagamento elettronico disponibile. Il prestatore, figura individuata dalla Direttiva sui servizi di pagamento (PSD), che riceve l'importo dell'operazione di pagamento, ne effettua il riversamento al tesoriere dell'ente, registrando in apposito sistema informatico, a disposizione dell'amministrazione, il pagamento eseguito, i codici identificativi del pagamento medesimo, nonché i codici IBAN identificativi dell'utenza bancaria ovvero dell'imputazione del versamento in Tesoreria. Il contenuto strategico della norma è coerente con l'orientamento della Banca favorevole sia all'utilizzo di strumenti di pagamento più evoluti<sup>72)</sup>, disponibili sul mercato, sia allo sviluppo di applicazioni telematiche per i rapporti con l'utenza pubblica e privata. Lo schema operativo prevede che gli utenti della PA dispongano di un punto di accesso sia alla rete telematica pubblica (SPC) sia a quella dei fornitori di servizi di pagamento per colloquiare in modalità telematica secondo standard comuni ed effettuare pagamenti ovvero avvalersi di prestazioni di servizi.

L'Agenzia per l'Italia digitale ha recentemente emanato le linee guida per l'attuazione dell'art. 5 del CAD riformato che prevedono, tra l'altro, che le pubbliche amministrazioni devono consentire il versamento ai privati attraverso gli strumenti di pagamento elettronico con modalità che favoriscano la riconciliazione automatica e l'erogazione del

---

<sup>72)</sup> La situazione delle reti e degli strumenti innovativi di pagamento che si possono utilizzare sulle stesse per effettuare pagamenti da e verso le pubbliche amministrazioni si sta progressivamente modificando per effetto di diversi fattori, quali 1) le disposizioni volte a favorire la progressiva introduzione, a carico delle amministrazioni pubbliche, dell'obbligo di accettare pagamenti tramite moneta elettronica, nonché attraverso servizi telematici e telefonici; 2) l'introduzione di una soglia massima (1000 euro) oltre la quale lo stipendio, la pensione e i compensi comunque corrisposti in via continuativa a prestatori d'opera non possono essere erogati in contanti; 3) la previsione di misure per agevolare i pagamenti delle pubbliche amministrazioni con strumenti diversi dal contante. Cfr. Ferro P., *Limiti all'utilizzo del contante per i pagamenti pubblici*, Intervento al Forum Banche e PA 2012, Roma.

servizio. Le pubbliche amministrazioni tale scopo debbono rilasciare un l'identificativo unico di versamento (IUV) che contiene tutte le informazioni rilevanti per il pagamento e con il quale il versante può a sua scelta recarsi presso qualsiasi PSP e utilizzare un qualsiasi canale di versamento. Sarà in tal modo possibile snellire il processo di riconciliazione dei pagamenti, incentivare la concorrenza tra PSP e migliorare il rapporto tra cittadini e PA.

L'evoluzione dello scenario normativo esterno si raccorda in modo efficace con le innovazioni già attuate con la tesoreria statale telematica e con lo sviluppo delle reti telematiche e apre prospettive nuove anche per la gestione dei pagamenti pubblici. Si va affermando, secondo le indicazioni contenute nel piano di *e-government* 2012, un modello di *e-payments* che si basa sulla disponibilità delle pubbliche amministrazioni al colloquio telematico su rete aperta. Per la tesoreria statale - che ha finora utilizzato un'infrastruttura di reti "chiuse"<sup>73)</sup> su cui vengono effettuati, in condizioni di sicurezza e con elevati livelli di funzionalità, sia lo scambio di flussi finanziari e informativi sia la finalizzazione delle operazioni sui canali bancario e postale - questa innovazione potrebbe richiedere un riposizionamento strategico nell'ambito del sistema dei pagamenti dovuto alla necessità di mantenere una serie di attività e rapporti con l'utenza istituzionale; in sintesi, le azioni che la pubblica amministrazione sta adottando per dare attuazione al CAD nella parte relativa ai pagamenti *on line* dovrebbero trovare corrispondenza nei progetti della tesoreria statale volti a consentire l'esecuzione dei pagamenti con procedure innovative e con l'utilizzo dei più moderni strumenti di pagamento, nella consapevolezza che ciò consentirà anche di limitare fortemente l'utilizzo del contante (*war on cash*) auspicato dalla Banca d'Italia.

La Banca d'Italia agisce, in questo nuovo scenario, come soggetto che riceve sia le disposizioni di pagamento della pubblica amministrazione verso i beneficiari sia le entrate riscosse attraverso il sistema bancario ai fini del riversamento allo Stato. L'architettura di sistema "integrata" presuppone l'attivazione di una rete d'interconnessione che agevoli lo sviluppo di un "mercato dei servizi" nel cui ambito soggetti diversi possono muoversi in una logica di "cooperazione competitiva" per proporre soluzioni di ogni tipo per abbattere i costi di processo, migliorare il *cash-flow* delle aziende, l'efficienza dei processi amministrativi e dei servizi erogati<sup>74)</sup>. La Banca d'Italia, in qualità di Autorità di sorveglianza sul sistema dei pagamenti e di tesoriere dello Stato, si pone come elemento

---

<sup>73)</sup> Questa infrastruttura presenta due limiti: a) soddisfa le necessità di operatori che dispongono pagamenti massivi (tipico il caso degli stipendi statali), mentre si rivela oneroso per entità piccole o con attività di spesa occasionale che quindi mostrano scarsa disponibilità a sostenere i costi di adesione all'infrastruttura; b) evidenzia un basso grado di interazione con l'utenza privata e scarsa flessibilità nell'interoperabilità applicativa.

<sup>74)</sup> Considerazioni tratte dall'intervento *L'utilizzo dell'ICT nel sistema dei pagamenti pubblici: le prospettive per la tesoreria dello Stato e degli enti locali*, svolto al Forum Banche e PA 2010", organizzato dall'Associazione Bancaria Italiana a Roma il 18-19 febbraio 2010, pubblicato nella Rivista E-Gov edita da Maggioli in formato elettronico. In questa occasione si è inoltre sostenuto che "per la Banca d'Italia il sistema di reti integrate assume la caratteristica di "bene pubblico" (e in questa logica è necessaria la cooperazione tra i diversi soggetti pubblici e privati nella chiarezza e distinzione dei ruoli e delle responsabilità), messo a disposizione del sistema-paese e quindi di chiunque sia in grado di accedervi offrendo applicazioni e servizi innovativi in regime concorrenziale ma tutti orientati ad innalzare l'efficienza complessiva delle amministrazioni pubbliche".

di cerniera e di garanzia per i partecipanti al sistema; da un lato essa può stimolare gli operatori di mercato a sviluppare le iniziative giudicate più efficaci per la diffusione delle tecnologie ICT, per la modernizzazione dei sistemi di tesoreria e per promuovere la diffusione di strumenti di pagamento alternativi al contante<sup>75)</sup>; dall'altro, essendo essa stessa destinataria delle norme del CAD in qualità di tesoriere, se richiesto dalle amministrazioni statali e in particolare dalla RGS, dovrà adeguare le modalità di acquisizione delle entrate pubbliche, realizzando le procedure necessarie. Per un inquadramento più ampio del modello teorico dei pagamenti pubblici si rinvia al capitolo 2.

In questo contesto evolutivo, al ridimensionamento dell'operatività grazie alle nuove procedure informatiche, all'utilizzo del *web* e degli strumenti di pagamento indicati dal CAD, deve accompagnarsi il rafforzamento della base informativa della tesoreria. Tale funzione risulta agevolata dall'automazione dei pagamenti pubblici che consente di avere dati tempestivi, leggibili, affidabili e a costi sostenibili; essa rimane essenziale e connaturale allo svolgimento del servizio di tesoreria ed è stata potenziata per consentire la gestione della riforma del conto Disponibilità del Tesoro. Si tratta di attività complementari, che coesistono e si integrano in una visione unitaria indispensabile per gestire i cambiamenti in atto; la conoscenza dell'attività operativa, delle procedure e dei meccanismi della tesoreria è presupposto indispensabile per utilizzare al meglio le informazioni che dalla stessa si possono trarre.

---

<sup>75)</sup> Si veda Ferro P., *Agenda Digitale e innovazioni nei pagamenti pubblici: quali prospettive?* Intervento al convegno Agenda Digitale: Action!, Capri, ottobre 2011.

## Appendice

### Uno sguardo ai modelli di tesoreria prevalenti all'estero

Il panorama dell'organizzazione del servizio di tesoreria statale nei principali paesi risulta abbastanza omogeneo per quanto riguarda il coinvolgimento delle banche centrali nelle procedure del sistema dei pagamenti attraverso le quali vengono incanalati anche gli incassi e pagamenti pubblici. Se si assume come modello la gestione di tesoreria in Italia, in nessuno tra i paesi considerati si riscontro un livello simile di coinvolgimento della Banca centrale nell'esecuzione delle operazioni della tesoreria. È invece abbastanza comune l'affidamento a banche commerciali e al sistema postale di una parte più o meno rilevante degli incassi e pagamenti per conto dello Stato.

In **Germania** gli incassi e i pagamenti di tutte le amministrazioni dello Stato avvengono per il tramite della Bundeshauptkasse, che è parte dell'amministrazione del Ministero delle finanze, gestisce il conto centrale del Bund e si articola in una sezione centrale e in 18 Bundeskassen distribuite sul territorio. Queste ultime non hanno lo statuto di banche, ma sono organismi amministrativi statali che impartiscono ordini di pagamento alla Deutsche Bundesbank. Stante la struttura federale del paese, in ogni Land opera una Landeskasse per gli incassi e i pagamenti sul territorio. Il ruolo della Deutsche Bundesbank nella tesoreria è connesso essenzialmente alla gestione del sistema dei pagamenti (in Germania la maggior parte dei pagamenti è effettuata in via elettronica). Peculiare, in questo paese, è la vasta articolazione sul territorio di punti di pagamento, costituiti su autorizzazione del Ministero delle finanze, i quali effettuano la maggior parte dei pagamenti e delle riscossioni. Il sistema postale in Germania è relegato a un ruolo secondario.

Nel **Regno Unito** il servizio di tesoreria viene espletato, anche a livello locale, dalle banche commerciali e non prevede attualmente un coinvolgimento diretto della Banca d'Inghilterra. In particolare, dal 2010 è entrato in vigore il Government Banking Service (GBS) che è un provider unico di servizi bancari al dettaglio per i Dipartimenti del Tesoro e gli enti pubblici (oltre 700, ad esclusione degli enti regionali e locali). Il GBS è collocato all'interno di HM Revenue & Custom, che raccoglie le entrate fiscali; nella fornitura di servizi bancari, si avvale di due banche, Citibank e Royal Bank of Scotland (vincitrici di una gara pubblica): la prima gestisce i pagamenti elettronici, la seconda quelli cartacei. Il modello su due banche risponde all'esigenza di evitare che un singolo istituto possa avere un vantaggio commerciale sugli altri competitors e anche una visione complessiva sui flussi di cassa del Tesoro in grado di influenzare la politica di indebitamento. I fondi stanziati dal Parlamento a favore dei enti sono depositati sugli high level accounts presso la Banca d'Inghilterra sui quali sono regolate le operazioni di debito/credito a fine giornata. Flussi informativi danno evidenza in tempo reale della situazione di cassa del Governo, supportando il Tesoro nella formulazione delle previsioni. La Banca centrale detiene tutti i principali conti del Governo all'interno dell'Exchequer Pyramid che gestisce il cash management e comprende tre conti del Tesoro: 1) il CF (Consolidated Fund che riceve le entrate e finanzia la spesa pubblica; 2) Il NLF (National Loan Fund), conto sul quale confluisce ogni giorno il fabbisogno o l'avanzo generato dal CF; 3) il DMA

(Debt Management Fund) gestito dal Debt Management Office (DMO), che riceve il saldo giornaliero dal NLF presentino a fine giornata un saldo zero. Il surplus/deficit generato dai primi due conti confluisce nel DMO che impiega il surplus/finanzia il deficit con operazioni di mercato monetario. Oltre al Debt Management Office, tra gli altri soggetti coinvolti spicca il Department for National Savings (NS), che cura l'emissione di titoli di Stato e altre forme di raccolta al dettaglio anche per il tramite del Post Office e dell'Office of the Paymaster General (OPG), che fornisce un servizio centrale di operazioni finanziarie per il governo (ad esempio il pagamento delle pensioni).

Negli **Stati Uniti**, l'organismo incaricato della gestione della Tesoreria federale è il Financial Management Service, sezione del Department of the Treasury, che gestisce direttamente la tesoreria federale; questo servizio emette la maggior parte dei pagamenti e cura la supervisione della riscossione dei Government Receipts da parte delle amministrazioni di spesa (Federal Agencies). Il Federal Reserve System detiene il conto centralizzato del Tesoro presso la Federal Reserve Bank of New York, costituendo il centro delle transazioni finanziarie del Governo; interviene nel processo di raccolta di fondi pubblici e di successivo trasferimento al conto centralizzato attraverso le Federal Reserve Banks regionali e le loro filiali. Negli Stati Uniti il sistema bancario è ampiamente coinvolto nella gestione della tesoreria, svolgendo i servizi di raccolta e trasferimento di fondi per conto delle Federal Agencies; inoltre, le banche detengono i conti di deposito (Treasury Tax and Loan Note Options) intestati al Tesoro, che hanno la funzione di riserve aggiuntive di cassa del Tesoro. La gestione del servizio avviene per il tramite di strutture statali che nella fase finale degli incassi e pagamenti si avvalgono della Banca centrale.

In **Francia**, il servizio di tesoreria è affidato ad un'unità operativa della Direzione del Tesoro presso il *Ministère de l'Economie, Finance et Industrie* composta da uno *chef de bureau* e cinque funzionari incaricati di effettuare le previsioni e coordinare la gestione del conto corrente intrattenuto con la banca centrale. Gli incassi e pagamenti per conto dello Stato sono gestiti dagli uffici dei *comptables publiques*, funzionari statali distribuiti su tutto il territorio nazionale, che si servono della *Banque de France* per la domiciliazione delle loro operazioni, dato che è presso di essa che viene tenuto il conto accentrato del Tesoro. I *comptables* effettuano direttamente le operazioni e gestiscono anche la tesoreria degli enti locali. Su loro disposizione, la Banca centrale riscuote le entrate ed effettua i pagamenti non in numerario delle singole amministrazioni, avvalendosi anche della sua articolazione territoriale. La *Banque de France*, inoltre, effettua le operazioni di regolamento e liquidazione per conto del Tesoro e opera per conto dello stesso nel sistema dei pagamenti. In Francia vige un sistema di tesoreria dedicato per gli incassi e i pagamenti di pertinenza della sicurezza sociale (pensioni, sanità, famiglia) che non dipende dal *Ministère de l'Economie, Finance et Industrie* ma si avvale essenzialmente delle banche per l'esecuzione delle relative operazioni.

In **Belgio**, la *Banque Nationale du Belgique*, in qualità di *Caissier de l'Etat*, svolge attività di tesoriere per lo Stato e, in particolare, effettua le operazioni di incasso e pagamento, quelle connesse all'emissione e al servizio del debito pubblico nonché la custodia in deposito dei fondi pubblici e degli altri valori di tesoreria. La Banca è tenuta a insediare una propria filiale nelle sedi indicate dal Ministero delle finanze. La competenza della Banca centrale è stabilita per legge e le modalità tecniche di svolgimento del servizio

sono regolate da una convenzione decennale con il *Ministere des Finances*. Considerata la natura e il volume delle operazioni, il legislatore ha ritenuto di far gestire una parte considerevole delle funzioni collegate al servizio di tesoreria all'*Office des Cheques Postaux*, la cui gestione dipende dall'amministrazione delle poste. Nello svolgimento del servizio si configura, quindi, un *rapporto trilaterale*, in cui al fianco del Ministero e della Banca centrale interviene un altro soggetto, parimenti competente per legge, l'*Office des Cheques Postaux*.

In **Spagna**, il *Banco de España* (BdE) esegue il servizio di tesoreria per il Tesoro e per le *Comunidades Autonomas* (CC.AA) che ne fanno richiesta, secondo i termini stabiliti nelle rispettive convenzioni. La liquidità detenuta presso il BdE non è aggregata secondo gli standard del *Treasury Single Account*<sup>76)</sup>, ma segmentata in conti indipendenti la cui gestione è di esclusiva competenza degli enti intestatari. Lo Stato centrale dispone di un *pool* di conti, denominato "*posición del Tesoro*"; fuori da questo *pool* sono presenti i conti di enti che godono di autonomia finanziaria rispetto allo Stato centrale, quali la *Seguridad Social*, l'ente di previdenza spagnolo, le CC.AA. e i Comuni che si avvalgono del servizio di tesoreria, il FROB<sup>77)</sup> e altri organismi pubblici. Tali enti dispongono inoltre di conti correnti presso banche commerciali, che conferiscono loro maggiore flessibilità operativa nella gestione degli incassi e pagamenti giornalieri, anche attraverso l'utilizzo di linee credito.

L'ordinamento spagnolo riconosce alle CC.AA. ampi poteri di spesa, in virtù dei quali esse intermediano circa il 50 per cento della spesa finale. Tuttavia l'impatto di tali spese sull'attività di tesoreria svolta dal BdE è limitato, poiché questi sono utilizzati principalmente come "conti di transito" in cui lo Stato accredita le risorse di loro competenza, somme che le CC.AA. trasferiscono sui propri conti presso il tesoriere bancario (non esiste infatti nessun obbligo di mantenere la liquidità nei conti del BdE). Il BdE esegue ogni anno circa 30 milioni di pagamenti pubblici, per la quasi totalità pagamenti elettronici; lo strumento previsto dalla normativa per i pagamenti dello Stato è il bonifico<sup>78)</sup>, non esistendo l'obbligo di eseguire pagamenti in contanti. Il 70 per cento dei pagamenti eseguiti dal BdE è rappresentato dai rimborsi fiscali, poiché il sistema spagnolo non prevede il meccanismo della compensazione fiscale. Per quanto riguarda le entrate fiscali, il Tesoro si avvale di un *pool* di banche (*entidades colaboradoras*) che gestiscono in autonomia le relazioni con i contribuenti. Ogni mese è diviso in due quindicine, in cui le banche eseguono le operazioni di raccolta e trattengono le somme incassate nei proprio conti; al termine di ogni quindicina, ogni banca invia un flusso alla Agenzia

---

<sup>76)</sup> Cfr. Sailendra Pattanayak and Israel Fainboim, *Treasury Single Account: Concept, Design and Implementation Issues*, IMF WP/10/143, Maggio 2010.

<sup>77)</sup> Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria, istituito nel 2009 con l'obiettivo di migliorare le condizioni di solvibilità delle banche spagnole attraverso iniezioni di capitale e, successivamente, attraverso l'acquisto di crediti deteriorati attraverso la SAREB (Sociedad de Gestión de Activos de la Reestructuración Bancaria).

<sup>78)</sup> "El pago de las obligaciones a cargo de la Administración General del Estado se efectuará mediante transferencia bancaria contra la correspondiente cuenta del Tesoro en el Banco de España o en alguna Entidad de Crédito debidamente autorizada. Excepcionalmente, cuando concurren circunstancias que lo justifiquen y sólo para las personas físicas, el Director general del Tesoro y Política Financiera podrá autorizar el pago mediante cheque nominativo no a la orden." ORDEN PRE/1576/2002, de 19 de junio, por la que se regula el procedimiento para el pago de obligaciones de la Administración General del Estado.

delle Entrate (*Agenzia Tributaria*) e il riversamento nei conti del BdE avviene dopo 7 giorni lavorativi. Pertanto, questa modalità di raccolta permette alle banche di trattenere la liquidità per un periodo medio di 15 giorni.

In **Giappone** la *Bank of Japan* gestisce, con il Ministero delle finanze, le operazioni di incasso e pagamento avvalendosi delle proprie filiali e di un' articolata rete di uffici di varie istituzioni finanziarie alle quali rilascia apposita licenza, previa stipula di un contratto di rappresentanza. La Banca centrale è libera di scegliere a quali istituzioni concedere i contratti, restando comunque in capo ad essa la responsabilità delle operazioni; l'organizzazione, nelle sue linee essenziali, risale a più di cento anni fa. Le competenze delle istituzioni sono divise per aree geografiche e per tipologia di operazioni; la maggior parte di esse effettua operazioni di mero incasso mentre un numero più ridotto è abilitato ad effettuare anche i pagamenti per conto dello Stato e le operazioni relative alle movimentazioni di titoli obbligazionari e titoli di Stato. Un ammontare variabile delle operazioni di tesoreria (tra il 20 e il 30 per cento del totale) è affidato dal Ministero delle finanze al sistema postale che fa capo al Ministero delle Poste e dispone di circa 25.000 uffici. Le banche partecipano al sistema della tesoreria esclusivamente nella misura in cui svolgono la funzione di rappresentanza territoriale per conto della *Bank of Japan*. Il modello di tesoreria giapponese delinea una sorta di cogestione (sancita a livello legislativo) tra la *Bank of Japan* e il Ministero delle finanze, dalla quale deriva un profilo di autonomia della prima dal secondo decisamente inferiore a quello riscontrabile nei paesi europei.

## 2. Il sistema dei pagamenti pubblici

di

Carlo Maria Arpaia

### 2.1 L'importanza dei pagamenti pubblici

In questo volume l'espressione "sistema dei pagamenti pubblici" ricorre più volte e occorre quindi darne una compiuta, quanto necessaria, definizione. Se il sistema dei pagamenti viene definito come una complessa infrastruttura del sistema finanziario che comprende l'insieme di tutti gli strumenti con i quali possono essere acquistati beni e servizi nell'economia, nonché le attività e gli intermediari che consentono l'effettivo trasferimento della moneta da un operatore a un altro, il sistema dei pagamenti pubblici si caratterizza, al suo interno, come un sottoinsieme dove uno di questi operatori è necessariamente una pubblica amministrazione. Se ci fermassimo a questa precisazione saremmo ancora molto lontani dal comprendere la necessità di fornire una definizione autonoma di un "sistema nel sistema". I flussi di pagamento sottostanti il trasferimento di beni e servizi tra pubbliche amministrazioni, cittadini e imprese sono, infatti, caratterizzati da regole, iter operativi, esigenze informative e di trasparenza assolutamente peculiari, tali da rendere opportuno fare riferimento a queste operazioni come un insieme, più o meno omogeneo, che d'ora in poi chiameremo sistema dei pagamenti pubblici.

Le specificità dei pagamenti pubblici sono state riconosciute dal legislatore italiano in sede di recepimento di uno dei più importanti atti d'indirizzo della Commissione Europea in materia di sistemi di pagamento: la *Payment Services Directive*<sup>79)</sup> (PSD). L'art. 37, comma 6, del d. lgs. n. 11/2010 ha infatti previsto che le regole contenute nella norma che recepisce nell'ordinamento italiano la PSD non siano immediatamente applicabili ai servizi di pagamento «che riguardano amministrazioni pubbliche», demandando all'emanazione di un decreto del MEF, sentita la Banca d'Italia, la definizione delle modalità e dei tempi entro i quali adeguare i contenuti di tali servizi.

La necessità, avvertita dal legislatore, di prevedere modalità specifiche per recepire nel mondo dei pagamenti pubblici le regole europee sui servizi di pagamento e, in particolare, su diritti ed obblighi di cliente/utente e prestatore, deriva dalla piena consapevolezza delle particolarità che caratterizzano tali servizi, della complessità che gli stessi hanno assunto rispetto al paradigma di base ordine - pagamento - conferma e, non ultimo, dalla consapevolezza degli impatti che il cambiamento di prassi consolidate potrebbe avere sul funzionamento delle amministrazioni.

Più in dettaglio, tra le peculiarità di questi servizi figura il fatto che gli stessi sono regolati da un *corpus* speciale di norme; ciò ha comportato che le procedure di incasso e pagamento nei confronti degli enti pubblici seguissero iter operativi "propri" e distinti da quelli messi in atto nei confronti dei clienti ordinari o delle stesse imprese. Anche fra gli operatori che offrono servizi di pagamento alle P.A., la specificità dell'attività di tesoreria è tale da determinare la necessità di dedicare apposite *business unit* alla gestione tanto dei

---

<sup>79)</sup> Direttiva 2007/64/CE.

profili tecnici che delle relazioni istituzionali. L'attività d'incasso e pagamento svolta per conto di un'amministrazione pubblica è strettamente collegata all'esecuzione del bilancio e può comportare lo svolgimento di attività con la stessa concordate e regolate da una convenzione, che possono andare ben oltre la mera esecuzione di disposizioni di pagamento. Gli adempimenti connessi all'esecuzione di un mandato di pagamento possono, ad esempio, prevedere la verifica della capienza del capitolo di bilancio, della rispondenza a specifici requisiti di regolarità formale, della presenza e della correttezza della codifica economica (ad esempio, quella prevista dal Siope e, non ultimo, della sussistenza di atti impeditivi (come pignoramenti o la presenza di somme a specifica destinazione). Analogamente l'attività di acquisizione delle entrate è spesso associata al trattamento da parte del tesoriere di flussi informativi definiti in modo da facilitare l'attività di contabilizzazione dell'ente.

Altro elemento peculiare del sistema dei pagamenti pubblici è costituito dai meccanismi di remunerazione dei servizi di pagamento offerti alle pubbliche amministrazioni. La varietà e la complessità dei modelli operativi che descrivono il rapporto tra ente e tesoriere ha, storicamente, implicato la difficoltà di individuare un modello di remunerazione che identifichi in maniera specifica il "prezzo" di ciascuna attività svolta, distinguendo, ad esempio, il servizio di mero pagamento dalle altre attività allo stesso connesse (c.d. *unbundling*).

Il sistema dei pagamenti pubblici assume specifico rilievo anche per il ruolo che può giocare come leva per la diffusione dell'*e-government*. Una procedura di pagamento evoluta che si avvale di strumenti elettronici e annulla o minimizza la necessità di far circolare pezzi di carta (ordini e richieste di pagamento, ricevute, etc...) abilita lo scambio di contenuti digitali tra pubblica amministrazione e utenza, annulla la necessità della presenza allo sportello, migliora la qualità del servizio reso e abbate i costi di erogazione sia per l'amministrazione sia per l'utente. Non a caso favorire i pagamenti elettronici delle pubbliche amministrazioni è diventato uno degli obiettivi strategici dell'Agenda Digitale Italiana e un elemento importante per il recupero di efficienza nei processi produttivi delle amministrazioni pubbliche.

Più in generale, è evidente come il sistema dei pagamenti pubblici sia considerato, dal legislatore ma sempre più anche dalle banche e dagli altri prestatori di servizi di pagamento, come un sistema nel sistema, contraddistinto da vincoli e opportunità propri e fortemente interrelato con il sistema economico. Esso è contemporaneamente considerato come un organismo che ha necessità di mutuare costantemente dal mercato le tecniche e le prassi più collaudate ed efficienti e allo stesso tempo un motore che può stimolare l'efficienza del sistema economico, favorendo la diffusione degli standard e operando in modo che cittadini e imprese siano in grado di dialogare con la pubblica amministrazione in maniera esclusivamente telematica.

## **2.2 Le linee guida della World Bank**

Il ruolo che il sistema dei pagamenti pubblici può svolgere come vettore d'innovazione sia per il mercato dei pagamenti sia per il sistema economico nel suo complesso è stato recentemente riconosciuto anche dalla Banca Mondiale, che ha emanato linee guida per indirizzare i programmi di ammodernamento in questo specifico settore<sup>80</sup>. Nel

---

<sup>80</sup> *General guidelines for the development of Government payments programs*, World Bank, 2012, Washington.

declinare il complesso rapporto tra pubblica amministrazione e sistema economico, al cui interno i *government payments* svolgono un importante ruolo di raccordo, la Banca Mondiale individua quattro aree di intervento:

- Efficienza operativa e sicurezza: l'utilizzo della tecnologia e una *Governance* del processo forte garantiscono che la Banca centrale, il Governo e tutti gli *stakeholders* operino costantemente per garantire un livello di efficienza in linea con i modelli più innovativi.

- Quadro regolamentare: i legislatori nazionali devono ricercare il giusto equilibrio tra prescrittività e flessibilità, garantendo una leale competizione tra le forze di mercato e uno spazio ampio all'introduzione di innovazioni.

- Infrastruttura dei sistemi di pagamento: è un prerequisito essenziale per lo sviluppo di processi efficienti, ma non mancano in campo internazionale esempi di *best practices* sviluppatasi anche in assenza di alcune infrastrutture fondamentali ovvero di un adeguato livello di "bancaizzazione" della popolazione.

- Cooperazione: il carattere biunivoco della relazione tra pagamenti pubblici e sistema economico nonché la presenza di forti esternalità nella diffusione di standard e modelli efficienti, spinge a incentivare il livello di cooperazione fra le diverse categorie di attori.



Le linee guida della Banca Mondiale, che si riportano di seguito (Riquadro 6), non propongono un modello generale di riferimento bensì un approccio sistemico allo sviluppo di programmi di modernizzazione dei pagamenti pubblici che tenga conto delle diverse categorie di operatori coinvolti (amministrazioni pubbliche, Banca centrale, istituti di pagamento e fornitori di servizi, cittadini e imprese) lungo tutta la "catena del valore" del processo di pagamento. Per la Banca Mondiale l'utilizzo delle tecnologie (di pagamento) più innovative assume rilievo in un contesto più generale nel quale devono

essere perseguiti contemporaneamente obiettivi di trasparenza, efficienza e minimizzazione del rischio nonché la promozione dell'amministrazione digitale (*e-government*), il controllo dei conti pubblici, l'inclusione finanziaria, la lotta al contante. Da questo approccio emerge che i pagamenti pubblici possono rappresentare un modo per agevolare la realizzazione dell'amministrazione digitale; il sistema dei pagamenti, a sua volta, fa leva sulla pubblica amministrazione come forza propulsiva per raggiungere le economie di scala necessarie all'affermazione dei modelli più competitivi.

## **RIQUADRO 6**

### **General guidelines for the development of Government payments programs**

#### **A. Governance, Safety and Efficiency**

Guideline 1. Ensure proper program governance and risk management: governance arrangements should ensure accountability, transparency, and effectiveness in managing the risks associated with government payment programs.

Guideline 2. Review and streamline treasury processes, then work on their automation: the treasury should devote extensive efforts to identifying all relevant needs with regard to improved safety, efficiency and transparency.

Guideline 3. Take full advantage of electronic payment methods: the extensive use of electronic payments in government payment programs can reduce costs and improve transparency and traceability.

Guideline 4. Create appropriate organizational arrangements to foster the continuous development of government payment programs: the national treasury/ministry of finance should consider engaging in collaborative schemes with the central bank and other stakeholders to identify additional improvement opportunities for these programs and, eventually, facilitate their implementation.

#### **B. Legal and Regulatory**

Guideline 5. An appropriate legal framework with specific applicability to government payment programs can further underpin their safe and efficient operation: laws and/or regulations that provide clarity and certainty to the various parties involved, and that promote effectiveness and transparency in the execution of programs should be enacted/approved.

Guideline 6. Laws and regulations on payment instruments and systems, competition and consumer protection can also have an important bearing on government payment programs: the legal basis should support sound and fair practices in the market place, and be flexible enough to accommodate innovations.

#### **C. Payment Systems Infrastructure**

Guideline 7. An appropriate payments infrastructure should be in place: the potential to obtain substantial benefits from migrating government expenditures and collections to electronic payments relies on there being the required payments infrastructures to process such payments safely, efficiently and at a reasonable cost.

Guideline 8. Maximize the potential of the available infrastructures through interoperability and widespread usage: payment service providers being able to channel their payment operations through any of the key mainstream infrastructures promotes efficiency, network expansion, and a level playing field for all players.

## **D. Cooperation and Partnerships to Leverage Government Payment Programs**

Guideline 9. Adopt a strategic approach to the development of government payment programs: the reforming of government payment programs has the potential to trigger the development of a robust payments infrastructure, which in turn will support the safe and efficient processing of government payments.

Guideline 10. Leverage on government payment programs to promote financial inclusion: the large volume of payments issued by governments, as well as the nature of some specific programs like social spending programs, represents an opportunity to promote or facilitate financial inclusion on a large scale.

La natura e il peso dei pagamenti pubblici sono tali che le innovazioni introdotte in questo campo, oltre a rappresentare uno strumento per la modernizzazione dei sistemi di pagamento nazionali, possono agevolare la promozione dell'inclusione finanziaria per i segmenti di popolazione più svantaggiati. Tali affermazioni sono valide, anche se con specifiche caratteristiche, sia per i paesi in via di sviluppo, sia per quelli sviluppati come l'Italia, ove i pagamenti pubblici possono ancora rappresentare una leva per promuovere l'utilizzo di strumenti di pagamento più efficienti da parte della cittadinanza, per la quale la pubblica amministrazione è "interlocutore necessario".

In sintesi, l'esperienza multinazionale riportata nelle *General guidelines* insegna che la realizzazione di procedure d'incasso e pagamento efficienti può avere un duplice contenuto innovativo: da una parte a supporto di una gestione coerente, efficiente e trasparente delle risorse pubbliche; dall'altra, attraverso la pervasività di questa particolare categoria di pagamenti e la sua "massa critica", per favorire la diffusione di standard condivisi o di modelli di mercato vantaggiosi per tutte le diverse categorie di *stakeholders*, con benefici che vanno potenzialmente oltre la relazione tra pubblica amministrazione e utenti.

### **2.3 Le principali categorie del sistema dei pagamenti pubblici**

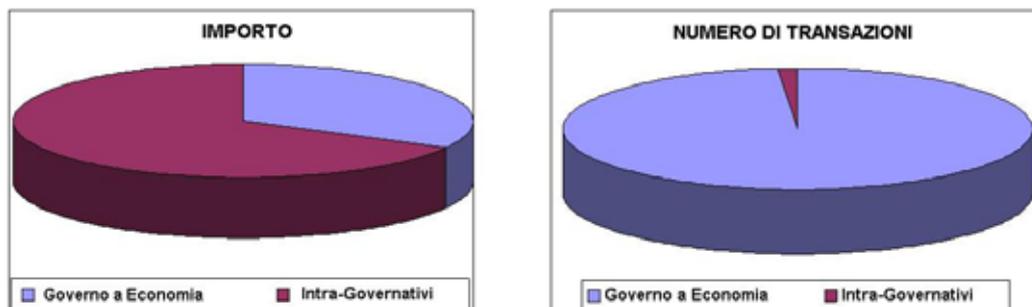
Per avere un'idea di quali e quanto complessi siano i processi amministrativo-contabili legati ai flussi finanziari pubblici è utile definire macro-classificazioni che aiutino ad analizzare le varie tipologie di operazioni che un prestatore di servizi di pagamento effettua per conto di un'amministrazione pubblica. Le categorie descritte di seguito sono state definite avendo in mente il servizio di tesoreria per eccellenza che è quello che, più o meno in tutti i paesi, sebbene con modalità diverse, le Banche Centrali svolgono per conto dei Governi/Tesori nazionali. In larga massima le considerazioni valgono, in quanto compatibili, anche per il più esteso, in termini di numerosità dei pagamenti, sistema delle tesorerie degli enti pubblici (enti previdenziali, enti locali, altri enti pubblici) diversi dallo Stato centrale (MEF, altri Ministeri e organi periferici degli stessi, enti pubblici nazionali).

### **2.4 I flussi finanziari interni all'amministrazione pubblica e la gestione integrata della liquidità**

I flussi finanziari interni all'amministrazione pubblica (*intra-governmental payments*) sono i trasferimenti di risorse finanziarie tra enti che, nel caso italiano,

possiamo ricomprendere nella definizione di amministrazione pubblica data dal sistema dei conti europeo SEC95 (lista S-13, pubblicata e aggiornata periodicamente dall'Istat). Tali flussi di pagamento, totalmente irrilevanti sotto il profilo dell'impatto sul sistema economico, sono invece molto importanti per comprendere i rapporti finanziari tra Stato ed enti pubblici e tra questi e gli altri livelli di Governo. I trasferimenti di risorse finanziarie tra bilancio ed enti decentrati rappresentano, pertanto, uno specchio dell'assetto che lo Stato si è dato, in un certo periodo storico, sotto il profilo fiscale. Quanto più in uno Stato sussista asimmetria tra l'accentramento del prelievo e il decentramento delle spese, tanto più tali flussi saranno cospicui e daranno conto della distribuzione delle risorse all'interno del Paese. In uno Stato teorico compiutamente federale dal punto di vista fiscale tali trasferimenti sarebbero minimi o comunque ridotti al contributo di solidarietà che il bilancio centrale sarebbe tenuto a distribuire tra le Regioni.

In Italia l'ampiezza di tali flussi è sintomatica di una profonda asimmetria tra capacità di prelievo e responsabilità di spesa e specchio di una riforma in senso federale ancora non applicata.



Un altro elemento che rileva nei rapporti finanziari tra pubbliche amministrazioni è la scelta che ciascuno Stato compie in materia di accentramento delle risorse pubbliche presso un unico *pool* di conti (*Treasury Single Account*, generalmente tenuto presso la Banca Centrale). A seconda della forma di Stato e del grado di autonomia che in ciascun ordinamento nazionale è attribuito ai diversi livelli di Governo, la normativa nazionale può fissare regole più o meno stringenti in merito all'obbligo dei diversi enti di detenere tutte o parte delle proprie risorse finanziarie su conti aperti presso la Banca Centrale e facenti capo al Tesoro (*Government deposits*). Il numero e la rilevanza degli enti pubblici soggetti a tali obblighi determina l'ampiezza del *pool* di conti del Tesoro e, in senso lato, il perimetro del servizio di tesoreria.

Il *trade-off* tipicamente insito in questo tipo di scelta è quello tra l'esigenza di minimizzare il fabbisogno finanziario del Tesoro attraverso una gestione accentrata della liquidità delle amministrazioni pubbliche e il riconoscimento della piena autonomia finanziaria alle amministrazioni stesse, comprese quelle diverse dallo Stato. È chiaro che se lo Stato, come una grande *holding*, centralizza la gestione della liquidità, quanto più aumenta il numero delle amministrazioni pubbliche soggette a tale vincolo, tanto più aumenta la possibilità, nel breve periodo, di bilanciare situazioni in surplus con altre in deficit e di evitare il ricorso all'indebitamento.

In Italia tale esigenza ha trovato la sua traduzione nell'istituzione del sistema di tesoreria unica per le amministrazioni pubbliche. Con la tesoreria unica il principio dell'accentramento delle risorse finanziarie pubbliche con l'obiettivo di minimizzare il fabbisogno

di liquidità viene istituzionalizzato e, nel corso degli anni, calibrato sulla ricerca di un giusto equilibrio tra le spinte autonomiste e le esigenze di riduzione dei costi derivanti dall'indebitamento. Ma il sistema della tesoreria unica, come ricordato ampiamente nel primo capitolo, non ha solo come obiettivo la riduzione del fabbisogno finanziario dello Stato; per molti anni, almeno fino alla realizzazione del sistema di monitoraggio dei flussi di cassa delle amministrazioni pubbliche (Siope), la tesoreria unica ha assolto una funzione informativa molto importante. L'accentramento in un unico punto dei saldi dei conti degli enti rende la tesoreria un osservatorio privilegiato dei macro andamenti di finanza pubblica fino al punto da utilizzare, alla fine degli anni '90, l'intervento diretto sui conti (i cosiddetti vincoli di cassa) proprio per frenare un flusso di spesa che altrimenti non avrebbe consentito all'Italia di rientrare nei parametri del trattato di Maastricht.

In molti paesi enti pubblici esterni al perimetro delle amministrazioni dello Stato detengono conti presso la Banca Centrale ma in pochi, forse in nessuno, il perimetro del conto del Tesoro è tanto ampio quanto in Italia. In un certo periodo storico, con la realizzazione del Siope e con l'estensione della tesoreria unica mista alla maggioranza degli enti, tale regime sembrava in via di superamento; ciò sarebbe avvenuto in concomitanza con l'attuazione del federalismo fiscale e con il progressivo svuotamento del bilancio dello Stato. Tuttavia i recenti interventi del legislatore, decisi in un momento in cui è massima l'attenzione alla revisione/riduzione della spesa, hanno rafforzato il ruolo "finanziario" della tesoreria con la sospensione del regime di tesoreria unica "mista", che consentiva alla maggioranza degli enti di detenere presso le banche tesoriere almeno le risorse proprie, e con il provvedimento che ha portato in tesoreria circa 9.000 istituti scolastici <sup>81)</sup>.

## 2.5 Le procedure di spesa

Le procedure di spesa rappresentano il meccanismo attraverso il quale l'azione pubblica trasmette i propri impulsi all'economia. L'efficacia, la tempestività, la trasparenza e la tracciabilità sono requisiti essenziali delle procedure di pagamento la cui fluidità è indispensabile e non devono rappresentare un freno all'efficacia dell'azione pubblica ma, al contrario, un acceleratore di produttività.

Una panoramica delle principali tipologie di procedure di spesa può aiutare a definire quali sono i requisiti essenziali di un sistema efficiente.

Al netto dei flussi finanziari di trasferimento tra i diversi livelli di Governo già descritti nel paragrafo precedente (G2G), possiamo dividere le procedure di pagamento in due grandi categorie: i pagamenti che le pubbliche amministrazioni centrali dispongono ciclicamente nei confronti di creditori "abituali" (G2P) e i pagamenti nei confronti delle imprese (G2B).

La prima categoria di pagamenti (G2P) annovera pagamenti di massa, caratterizzati da elevati volumi e importi ridotti quali stipendi, pensioni, ammortizzatori sociali e altre tipologie di *social benefits*. Gli strumenti di pagamento utilizzati devono assicurare la

---

<sup>81)</sup> Art. 7 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012, n. 135.

raggiungibilità, una piena tracciabilità del processo e procedure di gestione delle anomalie rapide ed efficienti. È all'interno di questa categoria di pagamenti che si ritrovano le principali caratteristiche dei pagamenti pubblici; in primo luogo la massa critica (in Italia oltre 66 milioni di pagamenti su base annua), per i quali la gestione delle anomalie per volumi rilevanti può determinare costi molto elevati in termini di attività amministrativa sia alla Banca in qualità di Tesoriere sia alle amministrazioni pubbliche.

Altra caratteristica di questi pagamenti è la pervasività, ovvero la possibilità di interessare un'ampia fascia di popolazione. Questa caratteristica dei pagamenti pubblici assume rilievo se l'intendimento è quello di utilizzare i pagamenti pubblici come leva per perseguire obiettivi di diversa natura, come la limitazione nell'utilizzo del contante, la diffusione di standard (quali ad esempio BIC e IBAN) o l'inclusione finanziaria. Ne sono esempi recenti la limitazione dei pagamenti in contante a quelli di importo non superiore a 1.000 euro, introdotti dal Governo nel 2012, che hanno riguardato in primo luogo i pagamenti ordinati dalle pubbliche amministrazioni e, in particolare, stipendi e pensioni. In anni meno recenti, tali categorie di pagamenti sono state il veicolo per la diffusione dello standard internazionale d'identificazione delle coordinate bancarie, IBAN, che è diventato uno dei pilastri della SEPA. L'utilizzo da parte delle pubbliche amministrazioni di tale codice per l'accredito di stipendi e pensioni, ancor prima che fosse reso obbligatorio, ha favorito notevolmente la familiarizzazione da parte dell'utenza con le nuove regole.

In alcuni paesi, la necessità di riconoscere *social benefit* a fasce di popolazione scarsamente bancarizzate ha, inoltre, costituito un'interessante opportunità sia per elaborare procedure di pagamento basate su strumenti innovativi, sia per raggiungere obiettivi d'inclusione finanziaria mettendo a disposizione di tutti strumenti di pagamento più snelli del conto corrente bancario.

Il settore dei pagamenti cosiddetti G2B (*Government to Business*), pur caratterizzato da volumi operativi meno elevati, riveste particolare importanza per le tematiche della tracciabilità dei flussi, collegata alla necessità di prevenire l'infiltrazione della criminalità in gare o appalti pubblici e garantire il controllo delle attività di *procurement*. I pagamenti ordinati dalle amministrazioni pubbliche, centrali e locali, costituiscono, infatti, il primo anello nella filiera della tracciabilità. In tale ottica assumono rilievo sia le procedure di ordinazione della spesa, sia gli strumenti di pagamento utilizzati. In altri termini, poiché la tracciabilità deve essere garantita da specifici codici all'interno della filiera del pagamento, questi devono poter essere inseriti direttamente nei mandati di pagamento emessi dalle pubbliche amministrazioni.

Più in generale, considerare i pagamenti delle pubbliche amministrazioni come una catena o come una filiera aiuta a comprendere i collegamenti tra il sistema dei pagamenti pubblici e quello economico e a identificare innovazioni in tale catena che possano stimolare l'efficienza reciproca. Tale intuizione è sicuramente alla base dell'obbligo per le pubbliche amministrazioni di accettare dai fornitori solo fatture elettroniche. Prescindendo dalle considerazioni in merito ai dilatati tempi di applicazione di tale obbligo (introdotta nella legge finanziaria del 2008, il perfezionamento dell'iter normativo c'è stato solo con l'emanazione del provvedimento che fissa gli standard per la fatturazione - D.M. 3 aprile 2013, n. 55), queste iniziative mirano a innescare un circuito virtuoso d'innovazioni che consenta al mondo produttivo di dotarsi, finalmente, di moderni strumenti di gestione documentale e alle pubbliche amministrazioni di ragionare in un'ottica "*end to end*", fondata sulla completa e automatica riconciliazione di flussi informativi, contabili e di pagamento.

Per entrambe le categorie di pagamenti di cui si è fatto cenno (G2P e G2B) assume particolare rilevanza il grado d'informatizzazione delle procedure di spesa delle amministrazioni e la loro integrazione con i sistemi informativi e contabili. Una completa dematerializzazione dei documenti di spesa e una piena integrazione con i sistemi di pagamento più evoluti rappresentano un terreno fertile per l'introduzione di procedure di pagamento innovative che, oltre a garantire l'efficacia e l'efficienza dell'operato delle amministrazioni pubbliche, producano un valore aggiunto informativo che incrementi il livello di trasparenza della spesa pubblica.

## **2.6 Le procedure di riscossione e l'*e-government***

Le procedure di riscossione delle entrate assumono un valore strategico nella gestione della finanza pubblica: da un punto di vista finanziario, l'efficienza, la trasparenza e la correttezza di tali procedure deve garantire la tempestiva acquisizione delle risorse necessarie ad alimentare la "macchina pubblica". Sotto il profilo informativo la qualità delle procedure di riscossione consente di fotografare gli andamenti delle principali grandezze macroeconomiche di finanza pubblica e di identificare con tempestività gli effetti che determinate politiche fiscali hanno sul bilancio pubblico.

L'efficienza delle procedure di riscossione ha, tuttavia, impatti rilevanti anche sul rapporto tra utente e pubblica amministrazione e sulla tempestività con cui quest'ultima, a fronte di un versamento per la richiesta di una prestazione, è in grado di ricondurlo alla pratica amministrativa sottostante e di erogare rapidamente il servizio all'utente. In questo scenario una procedura di riscossione è tanto più efficiente quanto più consente a cittadini e imprese di ottenere l'erogazione di un servizio pubblico e, più in generale, di dialogare con la pubblica amministrazione attraverso canali e contenuti digitali. In questo scenario le procedure d'incasso delle amministrazioni pubbliche costituiscono un requisito essenziale per l'*e-government*.

Caratteristica tipica delle procedure di riscossione è la pervasività, ancora maggiore che nelle procedure di spesa: qualunque cittadino o impresa ha un rapporto necessario con le istituzioni che prima o poi (e, generalmente più volte nel corso di un anno) lo porterà a versare tasse, contributi, diritti o altre forme di corrispettivi per poter ricevere servizi pubblici specifici o, più in generale, per essere riconosciuto come contribuente adempiente. La capillarità delle procedure d'incasso ha fatto sì che, negli anni, le amministrazioni centrali e locali tendessero a massimizzare i canali di contatto con l'utenza, a moltiplicare i punti di accesso facilitando al massimo la vita del contribuente. Per questi motivi, storicamente, i servizi di riscossione possono essere effettuati su più livelli: un primo livello che è quello del tesoriere dell'amministrazione (per lo Stato spesso la Banca Centrale) e un secondo, più vicino all'utenza, fatto da intermediari, prestatori di servizi di pagamento o altri soggetti a diverso titolo delegati alla riscossione. Alla luce di quanto appena detto sulla necessità, per facilitare l'*e-government*, di adottare procedure d'incasso compatibili, il ruolo e le modalità operative con cui questi attori di secondo livello potranno entrare a far parte del sistema dei pagamenti pubblici devono essere attentamente valutati in un'analisi costi - benefici che ponderi adeguatamente il contributo di ciascuno in termini di efficienza, da una parte, e di costo del processo dall'altra.

## 2.7 Il sistema dei pagamenti pubblici in Italia

Le caratteristiche del sistema dei pagamenti pubblici variano, anche in misura considerevole, in ragione della forma di Stato di ciascun Paese, della tipologia di rapporti finanziari tra livelli di governo, dell'adeguatezza del quadro normativo di riferimento, del livello d'informatizzazione della pubblica amministrazione e della sua capacità di integrarsi con il sistema dei pagamenti, della maturità del sistema dei pagamenti e, non ultimo, del ruolo svolto dalle Banche centrali.

Tra i fattori che maggiormente influenzano il sistema dei pagamenti pubblici e che ne caratterizzano la conformazione, aiutando a spiegare le differenze tra Paesi, vi è il quadro normativo di riferimento e il livello d'innovazione della pubblica amministrazione. Entrambi i fattori, infatti, spiegano sotto differenti angoli di visuale i motivi delle principali differenze tra le regole e le prassi che contraddistinguono le transazioni finanziarie tra operatori privati e quelle che invece vigenti nelle operazioni di pagamento che vedono come creditore o debitore una pubblica amministrazione, soprattutto per quanto riguarda la capacità del sistema dei pagamenti pubblici di mutuare dal mercato le innovazioni migliori, di rielaborarle e diffonderne i vantaggi tra più ampie fasce della popolazione.

## 2.8 Il quadro normativo

Il quadro normativo di riferimento del sistema dei pagamenti pubblici è fortemente condizionato dalla cultura amministrativa italiana e dalla particolare attenzione che quest'ultima pone, almeno da un punto di vista giuridico - formale, sul controllo delle attività che comportano il maneggio di denaro pubblico. La stessa attribuzione a un organo giurisdizionale (la Corte dei conti) delle principali funzioni di controllo sull'operato delle pubbliche amministrazioni - oltre a far nascere una nuova categoria di responsabilità "contabile", distinta da quella civile, penale o amministrativa - è lo specchio di un approccio alla gestione dei fondi pubblici che privilegia gli aspetti di legalità rispetto ai profili più squisitamente economici e di risultato.

*Tale approccio si è tradotto nella formazione di un quadro giuridico di riferimento caratterizzato da:*

- *una specificità assoluta: le procedure d'incasso e pagamento delle amministrazioni statali sono storicamente regolate da un corpus normativo ad hoc, che ha i suoi cardini nella legge e nel regolamento di contabilità generale dello Stato e nelle Istruzioni Generali sui Servizi del Tesoro (I.G.S.T.)<sup>82)</sup>;*
- *una descrizione specifica e rigorosa degli iter amministrativi da seguire per le fasi di ordinazione, esecuzione e rendicontazione delle operazioni di incasso e pagamento;*

---

<sup>82)</sup> Si tratta del R.D. 18 novembre 1923, n. 2440 recante "Nuove disposizioni sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato" e del R.D. 23 maggio 1924, n. 827 "Regolamento per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato". L'impianto normativo originario era poi completato dalle Istruzioni Generali sui Servizi del Tesoro (I.G.S.T.), sostanzioso compendio di norme di rango secondario costituito da oltre mille articoli raccolti in tre "libri" più un "volume unico". Le I.G.S.T. sono state poi abrogate dal D.M. 29 maggio 2007 che ha emanato le più snelle Istruzioni sul Servizio di Tesoreria dello Stato (I.S.T.).

- *una struttura dei controlli basata, come accennato in precedenza, su un controllo ex ante svolto dalla Ragioneria Generale dello Stato ed ex post dalla Corte dei conti; contrariamente a quanto avviene nei paesi anglosassoni c.d. di common law la natura di quest'ultimo controllo è più indirizzata tuttora, nonostante le riforme approvate in materia, a verificare il rispetto giuridico formale degli iter amministrativi descritti dalla normativa che la rispondenza a più generali principi di efficienza, efficacia e tempestività dell'azione pubblica.*

La rapida evoluzione dello scenario di riferimento connessa a una pressante esigenza di riforma della pubblica amministrazione - avvertita fin dall'inizio degli anni '80 e sviluppatasi soprattutto nei decenni successivi - ha reso l'impianto normativo che regolava la Contabilità dello Stato sempre più obsoleto nella sua struttura, non più coerente con l'esigenza sempre più avvertita di orientare l'azione pubblica all'efficacia e all'efficienza. Da questo punto di vista gli anni '90 sono stati caratterizzati dal tentativo di innestare all'interno delle amministrazioni la "cultura del risultato" e i controlli della performance nell'attuazione degli iter amministrativi e di spesa, con l'obiettivo di dare slancio all'incremento di produttività dell'azione pubblica e di porre al centro della stessa i diritti dell'utente dei servizi pubblici.

Più volte il legislatore ha avvertito l'esigenza di riordinare la materia; da ultimo l'art. 50 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (legge di contabilità e finanza pubblica) ha previsto una delega al Governo per l'emanazione di un testo unico delle disposizioni in materia di Contabilità di Stato che riordinasse anche la normativa sulla tesoreria<sup>83)</sup>. Questa esigenza era stata avvertita anche in passato ma la difficoltà di intervenire su un *corpus* così specifico e articolato di norme si è tradotta in una strategia di trasformazione del quadro giuridico che non modificava le norme esistenti ma sovrapponeva ad esse nuove disposizioni che introducevano cambiamenti e innovazioni ormai ineludibili, legate soprattutto all'utilizzo delle procedure telematiche. Ciò ha compromesso l'organicità dell'impianto normativo originario e soprattutto ha generato incertezze nell'interpretazione e nell'applicazione delle norme: il risultato è stato l'affermarsi di prassi e comportamenti non coerenti con l'esigenza di semplificazione che sarebbe stata necessaria per accompagnare il rinnovamento della pubblica amministrazione e la ridefinizione del ruolo del bilancio dello Stato e della tesoreria in una prospettiva più attenta alle esigenze di controllo dei conti pubblici così come richiesto dagli impegni assunti dall'Italia in ambito europeo.

## **2.9 I passi per l'attuazione del modello di tesoreria statale telematica**

La prima iniziativa normativa volta alla modernizzazione delle modalità di esecuzione dei servizi di pagamento per le pubbliche amministrazioni centrali è il D.P.R. 20 aprile 1994, n. 367. L'impatto di tale normativa sulla tesoreria statale è stato rilevante

---

<sup>83)</sup> Tale provvedimento si dovrebbe ispirare ai principi di: razionalizzazione e semplificazione dei procedimenti amministrativi e contabili anche in linea con le vigenti norme in materia di responsabilità dei dirigenti; riorganizzazione dei conti di tesoreria, in modo che essi siano raccordabili con gli schemi classificatori adottati per il bilancio dello Stato; semplificazione della disciplina della tesoreria unica; adeguamento della disciplina prevista dalla legge e dalla normativa di contabilità pubblica in considerazione del potenziamento della funzione del bilancio di cassa; modifica o abrogazione espressa delle norme preesistenti incompatibili con le disposizioni della legge.

se si considera che verso la fine degli anni '90 sono state avviate le due procedure che hanno avuto il maggior impatto sulle tesorerie, avviando la trasformazione delle attività operative: i versamenti unificati tramite delega unica di pagamento (F-24) e il mandato informatico delle amministrazioni centrali.

Con la prima è stata data possibilità ai contribuenti di eseguire pagamenti di natura fisco-contributiva attraverso il canale bancario e postale, compensando eventuali posizioni di credito e di debito nei confronti di amministrazioni diverse. L'elaborazione dei dati informativi inviati dalle banche è effettuata attraverso un'unità organizzativa dell'Agenzia delle Entrate (c.d. "struttura di gestione") che provvede poi a disporre, attraverso la tesoreria, la ripartizione degli importi spettanti alle diverse amministrazioni o ai competenti capitoli di entrata del bilancio statale.

La procedura del mandato informatico ha invece completamente dematerializzato le fasi di ordinazione, controllo "di ragioneria" e pagamento delle spese delle amministrazioni centrali dello Stato (Ministeri), con positivi riflessi anche sulla trasparenza e l'immediata conoscibilità di una parte rilevante della spesa pubblica. Con l'introduzione del nuovo strumento di pagamento, che è trasmesso dalla RGS alla Banca d'Italia con un flusso telematico, per la prima volta è divenuto possibile erogare la spesa senza che sia necessario produrre o stampare alcun pezzo di carta.

Successivamente, le modalità di pagamento attraverso l'utilizzo delle reti telematiche sono state estese ad altre tipologie di pagamenti, secondo tempi e modalità che sono stati dettati dal livello di informatizzazione delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato, ma con risultati che possono definirsi sicuramente molto soddisfacenti e di cui sé è dato conto in altra parte del volume (cap. 1).

## **2.10 I provvedimenti normativi più recenti e il Codice dell'Amministrazione Digitale**

Nel corso degli anni diversi provvedimenti sono intervenuti sui meccanismi di funzionamento del sistema dei pagamenti pubblici e, più in generale, della pubblica amministrazione con l'obiettivo di semplificare i processi e rendere più diretto e trasparente il rapporto tra pubblica amministrazione e cittadino. Senza entrare nei dettagli di tali interventi normativi, è opportuno ricordare che dalla sottoscrizione del protocollo quadro per lo sviluppo del Sistema Informatizzato dei pagamenti della pubblica amministrazione (SIPA) in poi, i provvedimenti riguardanti i pagamenti pubblici sono stati funzionali all'avvio delle nuove procedure di tesoreria telematica, regolate poi da protocolli e accordi tecnici, ovvero hanno avuto l'obiettivo di regolare specifiche tipologie di pagamenti, come quelli all'estero in valuta, l'esecuzione di particolari tipologie di versamenti ovvero l'introduzione degli obblighi di segnalazione al Siope da parte dei tesorieri delle pubbliche amministrazioni.

Parallelamente, la consapevolezza di quanto il progressivo passaggio a procedure di pagamento telematiche rendesse superato il corpus normativo spinse il MEF e la Banca d'Italia ad avviare la revisione normativa, che non toccò legge e regolamento di Contabilità generale dello Stato ma si concentrò sulle Istruzioni Generali sul Servizio di Tesoreria (IGST). Le nuove Istruzioni sul Servizio di Tesoreria (IST), emanate nel

2007, rappresentano un compendio di disposizioni molto snello, che si rivolge in primo luogo alle tesorerie dello Stato definendone obblighi e adempimenti, demarcando il campo d'azione delle amministrazioni statali e del tesoriere e definendo i rispettivi ambiti di responsabilità. In particolare l'indeterminatezza del soggetto cui erano rivolte le disposizioni delle precedenti IGST aveva come effetto l'esecuzione, da parte delle tesorerie, di una serie di controlli che usualmente non sono di competenza di un prestatore di servizi di pagamento così come definito dalla normativa comunitaria ed erano basati sul presupposto che il pagamento venisse effettuato con un titolo di spesa cartaceo. L'adozione della telematica ha avuto come effetto non secondario quello di razionalizzare i meccanismi di controllo delle spese e di attribuire al tesoriere esclusivamente quelli di competenza. Tale confine, come in tutta la normativa "di transizione" è presente anche nelle IST che regola, in maniera distinta, le spese ordinate con strumenti cartacei e quelle telematiche.

Un ulteriore, significativo, cambio di prospettiva nel quadro normativo di riferimento è costituito dal D. lgs. n. 82 del 7 marzo 2005 (Codice dell'Amministrazione Digitale – CAD) che introdusse una serie di principi e disposizioni volti a migliorare il colloquio tra pubblica amministrazione e utenza e a consentire la fruizione dei servizi con modalità telematiche. Con il CAD, l'utilizzo dell'ICT non è più solo una facoltà, scarsamente adottata dalle pubbliche amministrazioni, di aumentare la propria produttività introducendo innovazioni di processo, ma diventa, almeno sulla carta, un diritto per l'utenza.

L'art. 5 del CAD, nella sua versione originaria, prevedeva, in particolare, che tutte le pubbliche amministrazioni centrali dovessero consentire l'effettuazione dei pagamenti alle stesse spettanti e a qualsiasi titolo dovuti mediante l'ICT. Sebbene fondamentale nel principio e affascinante nella sua formulazione, l'art. 5 peccava di scarsa prescrittività, non identificando cosa si intendesse per pagamenti effettuati con l'uso delle tecnologie. L'utilizzo di uno strumento di pagamento elettronico non garantisce, di per sé, che il dialogo tra pubblica amministrazione e utenza si svolga secondo criteri di tempestività ed efficienza; affinché l'amministrazione beneficiaria sia in grado di riconciliare il pagamento ricevuto ed erogare la controprestazione, è necessario che lo stesso contenga tutte le informazioni utili a identificare il versante e la motivazione per cui effettua il pagamento.

Per ottemperare almeno in parte agli obblighi previsti dall'art. 5, la Banca d'Italia impresse una nuova accelerazione al progetto avviato per consentire di effettuare qualsiasi versamento in tesoreria attraverso un bonifico e, pertanto, con strumenti completamente telematici<sup>84</sup>. L'emanazione del D.M. 293 del 9 ottobre 2006 rappresenta una tappa importante in tale percorso in quanto, collegando a un codice IBAN ogni possibile imputazione di versamento in tesoreria, ha creato i presupposti per estendere le operazioni di versamento in tesoreria a tutti gli strumenti di pagamento che fanno riferimento a tale standard, riconosciuto a livello europeo e internazionale (e in particolare nell'ambito delle procedure della *Single Euro Payments Area* - SEPA), inaugurando uno schema in buona parte ripreso dalla nuova versione dell'art. 5 del CAD.

---

<sup>84</sup>) La possibilità di disporre bonifici attraverso i consueti e sempre più diffusi canali di *home-banking* consente, peraltro, di perfezionare un'operazione di versamento in modalità completamente dematerializzata.

## 2.11 Il livello d'innovazione

I risultati raggiunti nell'innovazione delle amministrazioni pubbliche presentano una situazione “a macchia di leopardo”, con livelli di informatizzazione molto differenti sia tra enti locali ed amministrazioni centrali, sia tra queste ultime e i propri organi periferici. La polverizzazione delle pubbliche amministrazioni (oltre 20 mila secondo l'ISTAT) e la quasi totale mancanza di un coordinamento unitario che consenta di mettere a fattor comune le esperienze maturate in diversi ambiti, oltre all'assenza di infrastrutture e standard uniformi, hanno portato alla luce una frattura tra il quadro normativo prospettato dal CAD e la realtà delle amministrazioni che trova riscontro anche nelle procedure di incasso e pagamento.

In Italia il modello della tesoreria statale telematica - basato sul collegamento tra il dominio della pubblica amministrazione e quello dei soggetti fornitori dei servizi di pagamento, all'interno del quale sono svolte le funzionalità del SIPA – ha raggiunto gli obiettivi grazie anche al ruolo strategico assunto dalla Banca d'Italia, al tempo stesso tesoriere dello Stato e gestore del sistema dei pagamenti; i vantaggi sono stati rilevanti dal punto di vista dello snellimento delle procedure amministrative, della dematerializzazione dei flussi cartacei, della maggiore disponibilità d'informazioni sui conti pubblici. Il sistema dei pagamenti nel suo complesso ha tratto beneficio dalle innovazioni introdotte nei pagamenti della tesoreria. Il salto di qualità e di efficienza della tesoreria statale ha avuto riflessi sia all'interno della pubblica amministrazione sia sui destinatari della spesa che ricevono quanto dovuto con tempestività e regolarità.

L'utilizzo dell'ICT copre ormai la quasi totalità dei pagamenti di tesoreria e ha reso possibile un'intensa opera di riorganizzazione dei processi operativi della stessa Banca d'Italia che si sono tradotti in una riduzione significativa dei costi direttamente imputabili alla funzione di tesoreria: il risparmio derivante dalla riorganizzazione territoriale è stato quantificato in circa 80 milioni di euro nel 2009<sup>85)</sup>. Tale dato assume rilevanza come esempio dei risparmi che si possono ottenere in tutti i campi grazie all'introduzione di procedure innovative.

Mentre per le procedure di pagamento il grado d'informatizzazione della tesoreria statale può ritenersi a uno stadio molto avanzato, diverso è il caso delle procedure d'incasso, in gran parte ancora basate su meccanismi che non considerano le necessarie sinergie tra flussi finanziari e amministrativi, alla base del concetto stesso di *e-government*. Le pubbliche amministrazioni centrali (attraverso la tesoreria dello Stato) e quelle locali (per il tramite dei tesorieri bancari), utilizzano prevalentemente canali e strumenti di versamento basati sullo scambio di carta, che non consentono un'immediata disponibilità delle informazioni relative alle singole operazioni, con la conseguente richiesta da parte dell'amministrazione di ottenere dal tesoriere documenti cartacei di rendicontazione o dal soggetto debitore la prova documentale del versamento (Riquadro 7). Per particolari tipologie di versamento (ad esempio, per quelli che affluiscono nei conti correnti postali “dedicati” delle Tesorerie), alcune Amministrazioni, per migliorare il trattamento delle

---

<sup>85)</sup> Banca d'Italia, Relazione annuale, Roma 2009.

informazioni, hanno stipulato accordi (nel caso specifico con Poste italiane) per ricevere in via automatica i dati relativi ai versamenti effettuati. Tale scelta, pur migliorando l'efficienza del processo dal punto di vista dell'amministrazione, impone l'utilizzo da parte del versante di un canale di versamento esclusivo (il bollettino di c/c postale) generalmente non accessibile in modalità remota.

## **RIQUADRO 7**

### **I canali di versamento in Tesoreria**

La “delega unica” rappresenta il principale canale di versamento in tesoreria e consente di compensare crediti e debiti di natura fiscale e contributiva; fa riferimento a circa 125 milioni di operazioni ricevute da banche e Poste che incassano oltre il 70 per cento di quanto dovuto allo Stato e agli enti previdenziali; può essere presentata anche agli sportelli di banche e Poste, attraverso internet-banking ovvero sul portale dell'Agenzia delle Entrate (sistema Entratel). Tra gli altri canali disponibili è ammesso anche il versamento diretto in Tesoreria in contanti (in costante decremento, meno di 40.000 operazioni nel 2011) ovvero utilizzando il conto corrente postale delle Tesorerie, la cui ricevuta di versamento ha potere liberatorio. Per alcune tipologie di versamenti, le Tesorerie ricevono un flusso elettronico con le immagini dei bollettini e provvedono alla loro contabilizzazione (alcune amministrazioni gestiscono conti dedicati per specifiche fattispecie, localizzati per la maggior parte presso la Tesoreria di Viterbo). Questo canale presenta elevati costi sia per il versante (tempi di attesa allo sportello) sia per l'amministrazione ricevente e per la Tesoreria (adempimenti manuali per la contabilizzazione dei versamenti al bilancio). Dal 2007 è possibile utilizzare anche il bonifico bancario o postale, indicando il codice IBAN rilevato dal sito della RGS (con imputazione al bilancio o ad altri conti). Questo canale consente l'utilizzo dell'*home banking* e la contabilizzazione automatica dei versamenti. Per quanto riguarda invece le somme riscosse dai concessionari, permane ancora un sistema che prevede un doppio passaggio di fondi dalle banche ai concessionari entro tre giorni per poi essere contabilizzate dalla Tesoreria dopo ulteriori tre giorni. Questo doppio passaggio è poco efficiente e spesso inutile data la sostanziale identità tra banca e concessionario. Inoltre, il riversamento in Tesoreria avviene spesso con strumenti non automatizzati (lettere di addebito sui conti di gestione delle banche presso la Banca d'Italia) che aggravano l'operatività sia delle Filiali della Banca d'Italia sia degli stessi concessionari.

La Banca d'Italia sta operando d'intesa con la RGS per portare a termine il processo di dematerializzazione, a cominciare dalle quietanze che sono rilasciate a fronte di versamenti eseguiti in tesoreria con qualsiasi modalità: si tratta di circa 1,4 milioni di documenti che saranno eliminati a partire dal mese di gennaio del 2014 e trasformati in flussi informativi diretti alla RGS per la redistribuzione a tutte le amministrazioni interessate; analogo processo sarà attuato per la rendicontazione periodica alle amministrazioni pubbliche e per i conti giudiziari.

La non immediata disponibilità delle informazioni sui versamenti eseguiti dagli utenti le pubbliche amministrazioni (soprattutto quelle locali) a costose attività di riconciliazione che ritardano notevolmente l'erogazione del servizio e pregiudicano la produttività dell'azione pubblica. In questo segmento di attività delle PA interviene l'art. 5 del CAD come modificato dal decreto-legge n. 179/2012 (art. 15), convertito nella legge n. 221 del 17 dicembre 2012.

## 2.12 L'indagine sull'informatizzazione degli enti locali

L'analisi del legame tra innovazione, *e-government* e produttività e del ruolo che in tale circuito assume il sistema dei pagamenti necessita di un approfondimento specifico sul mondo degli enti locali, che rappresentano un punto nevralgico per valutare l'efficienza nell'erogazione dei servizi pubblici. Il decentramento dei servizi secondo il principio di sussidiarietà, rafforzato dalla riforma del titolo V della Costituzione (legge n. 3 del 2001), ha intensificato il rapporto tra cittadino/impresa ed ente locale, moltiplicando le occasioni di contatto. In questo contesto l'evoluzione dei canali e dei servizi di pagamento può incidere positivamente sulla produttività dell'amministrazione pubblica e sulle abitudini dei cittadini, incentivandoli al progressivo abbandono del contante e all'utilizzo degli strumenti di pagamento più innovativi. In particolare, per poter disporre di elementi di valutazione sui riflessi che l'innovazione nei servizi di tesoreria può avere nella gestione della tesoreria unica e del Siope, la Banca d'Italia svolge periodicamente un'indagine sul livello di informatizzazione degli enti locali approfondendo, in particolare, il grado di innovazione del rapporto con i tesorieri e i riflessi che tale relazione può avere sull'erogazione dei servizi. Nell'indagine del 2012 si è posto un particolare accento sui canali attraverso i quali l'ente dispiega la propria rete di comunicazione con le altre amministrazioni e l'utenza, con uno sguardo privilegiato ai canali di pagamento e al modo in cui l'utilizzo di procedure avanzate può abilitare un colloquio completamente telematico con l'utenza.

Un dato di sintesi del livello d'innovazione raggiunto dagli enti può essere colto dalle risposte fornite in merito al grado di sofisticazione dei servizi offerti *on-line*<sup>86</sup>; la maggioranza degli enti (53 per cento) offre esclusivamente servizi informativi generalizzati, mentre il 28 per cento consente anche uno scambio di dati e informazioni con l'utenza. La percentuale scende al 10 per cento se si considera il livello più elevato di sofisticazione ovvero quello che consente di concludere una pratica amministrativa completamente *on-line*, incluso il pagamento.

Si registrano progressi nelle modalità di colloquio tra ente e tesoriere bancario: il 70 per cento degli enti utilizza canali completamente telematici per l'invio dei mandati di pagamento, delle reversali di incasso e della rendicontazione, mentre si riduce al 25 per cento la percentuale di enti che continua a utilizzare la carta (nel 2008 era il 36 per cento, nel 2005 il 48). L'utilizzo delle procedure basate sul supporto cartaceo anche in questo caso risulta maggiore nel Mezzogiorno (37,5 per cento) e minore nel Nord-Est (9 per cento). Inoltre, nonostante la normativa abbia previsto l'obbligo, reso operativo solo di recente, di effettuare la fatturazione elettronica nei confronti delle amministrazioni, il 65 per cento degli enti intervistati non ha ancora inserito nei propri piani di azione il ricorso a processi di fatturazione elettronica, dato che denuncia una certa sfiducia delle amministrazioni nei confronti delle iniziative legislative e soprattutto una scarsa attenzione all'innovazione in un segmento che potrebbe generare notevoli vantaggi sia alle imprese sia alle stesse amministrazioni pubbliche.

---

<sup>86</sup> È stato chiesto agli enti di qualificare in maniera sintetica la natura dei servizi a disposizione dell'utenza sul proprio sito: dalle risposte emerge che fra i quattro livelli indicati (1. sito con meri servizi informativi; 2. sito con servizi informativi personalizzati per utenti registrati; 3. sito con possibilità di ricevere e inviare dati per lo svolgimento di una pratica; 4. sito con possibilità di completare l'iter amministrativo con il pagamento *on-line*).

In sintesi, l'indagine mostra che le pubbliche amministrazioni locali non sono, nella maggioranza dei casi, pronte all'erogazione dei servizi attraverso canali digitali. Nonostante l'indagine sconti un certo grado di autoreferenzialità da parte degli enti in quanto si basa su risposte a un questionario, le basse percentuali che emergono sulla possibilità di pagare i servizi in multicanalità e con strumenti compatibili con l'*e-government* costituiscono un ulteriore fattore di verifica dei livelli di fruibilità e di sofisticazione dei servizi erogati dagli enti. Non esistono in Italia molte fonti con cui poter confrontare i dati raccolti, fatta eccezione per l'Osservatorio *e-government* del Politecnico di Milano i cui studi<sup>87)</sup>, condotti su un campione di enti fortemente propenso all'innovazione, evidenziano che solo il 15 per cento dichiara di avere già in piedi sistemi di pagamento multicanale e il 13 per cento di erogare servizi *on-line* che prevedono un sistema di autenticazione forte (corrispondente al quarto livello di sofisticazione indicato nell'indagine della Banca d'Italia).

### 2.13 Le prospettive

Il quadro descritto finora ritrae un sistema dei pagamenti in piena evoluzione supportato da una parte dal definitivo affermarsi della nuova generazione di tecnologie basate sull'utilizzo del *web*, dall'altro da un progressivo processo d'integrazione, su base europea, che permette di allargare gli orizzonti nazionali e di aprire il mercato a nuove categorie di servizi e operatori. Di contro, c'è una pubblica amministrazione bisognosa di mutuare dal mercato il nuovo concetto di "servizio" e di centralità dell'utenza, ma altrettanto pigra nell'azione e nel modo di muoversi. Questa contraddizione tra domanda (scarsa, da parte delle PA) e offerta d'innovazione produce paradossi nella pubblica amministrazione tra cui un rallentamento nell'evoluzione dei processi amministrativi e una progressiva riduzione della qualità dei servizi erogati e, più in generale, della produttività dell'operatore pubblico.

È naturale, in tale scenario, considerare il cambio tecnologico come l'unica possibile via per uscire dal circolo vizioso in cui è entrata la pubblica amministrazione; meno evidenti sono le modalità con le quali tale cambiamento può essere indotto.

L'esperienza di questi anni insegna che la pubblica amministrazione si muove e innova quando è spinta da norme chiare e prescrittive (spesso assistite dalle opportune sanzioni) e quando trova nei meandri della burocrazia i meccanismi di coordinamento e cooperazione adatti alle proprie modalità di funzionamento. L'innovazione viene vista come un processo "eterologo" che, attraverso l'iniezione di un elemento dall'esterno, riesce a generare un organismo nuovo e autonomo all'interno di quello "ricevente".

Volendo, tuttavia, sintetizzare in poche parole i passi che la PA deve ancora compiere per rendere efficiente il sistema dei pagamenti pubblici, potremmo indicare due direzioni di sviluppo: a) la completa dematerializzazione delle procedure di spesa; b) la multicanalità nelle procedure di riscossione per facilitare l'*e-government*.

---

<sup>87)</sup> Politecnico di Milano, 2011.

### 2.13.1 La completa dematerializzazione delle procedure di spesa

Come riferito nei precedenti paragrafi, il legislatore italiano, già nel 1994, aveva intuito che l'eliminazione dei "pezzi di carta", la dematerializzazione di qualsiasi atto o documento prodotto nell'ambito del servizio di tesoreria potesse essere la chiave di volta per aumentare l'efficienza dei procedimenti di spesa e per indurre un reale processo di cambiamento nelle pubbliche amministrazioni. L'esperienza maturata negli anni trascorsi dall'emanazione del D.P.R. n. 367/94 ha insegnato come la carta sia un nemico molto più difficile da sconfiggere del previsto e che la dematerializzazione è solo un punto di partenza di un più complesso processo di cambiamento organizzativo.

Così per la tesoreria dello Stato, l'aver messo a disposizione degli ordinatori, soprattutto quelli periferici, procedure telematiche di gestione delle spese che consentissero di effettuare tale attività in condizioni di maggiore efficienza, tempestività e sicurezza, non si è tradotto immediatamente nella naturale, progressiva adozione delle nuove modalità. Permane infatti uno zoccolo duro di amministrazioni decentralizzate che sembra non percepire, pur in ristrettezza di risorse umane e finanziarie, i vantaggi che l'adozione dell'ICT può portare alle attività amministrativo - contabili.

Analogamente, se non maggiore, resistenza all'innovazione s'incontra negli enti locali dove ancora un ente su quattro, come rilevato dall'indagine sull'informatizzazione, continua a fare affidamento esclusivo alla carta per gestire i propri incassi e pagamenti.

Per quanto potrebbe ritenersi utile la fissazione di una *end-date* che consenta alle amministrazioni pubbliche di passare definitivamente a modalità telematiche di gestione della spesa, rimane la sensazione che è scarsa la percezione del carattere strategico di tali processi da parte dei funzionari pubblici. Finché sopravvivranno modalità di ordinazione della spesa basate su supporti cartacei, rimarrà la necessità di ricorrere a processi di lavoro progettati per un mondo che sta rapidamente cambiando e quindi di dover spalmare gli stessi costi su un numero di pagamenti inferiore.

Ma questo non è il solo svantaggio legato al persistere di un'area di pagamenti pubblici che non beneficia dell'innovazione. La materialità dell'ordine di pagamento moltiplica gli errori, le possibili frodi, dilata i tempi di esecuzione, rende difficile fino ad impedire in alcuni casi la riconciliazione contabile. Il supporto cartaceo "imprigiona" le informazioni contenute nel pagamento, ostacolando la creazione di data base di meta-dati finalizzati a rendere più efficiente e trasparente la stessa attività di spesa. Si considerino, ad esempio, gli effetti che l'innovazione potrebbe avere sulla gestione e sulle modalità di pagamento dei debiti commerciali delle pubbliche amministrazioni, sui quali il Governo è recentemente intervenuto con una disciplina molto stringente per agevolare l'erogazione con risorse aggiuntive rispetto a quelle ordinarie di bilancio<sup>88</sup>.

---

<sup>88</sup>) La questione dei pagamenti dei debiti commerciali accumulati dalle amministrazioni pubbliche è diventata cruciale nei primi mesi del 2013 e ha indotto il Governo a intervenire con un decreto-legge (n. 35 dell'8 aprile 2013, convertito nella legge 6 giugno 2013 n. 64) che ha introdotto un articolato sistema di pagamento di tali debiti ai fornitori delle PA. Per un'ampia disamina del problema, si veda Degni M. e Ferro P., *Tempi e procedure dei pagamenti della PA* in CNEL, Relazione annuale al Parlamento e al Governo sui livelli e la qualità dei servizi erogati dalle pubbliche amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini, dicembre 2011 e Degni M. e Ferro P., *Tempi e procedure dei pagamenti delle PA*, in CNEL, Relazione annuale al Parlamento e al Governo sui livelli e la qualità dei servizi erogati dalle pubbliche amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini, dicembre 2012

Ciò sta rendendo ancor più ineludibile la necessità di disporre di informazioni dettagliate sui pagamenti effettuati e da effettuare, che potrebbero derivare da una maggiore integrazione della fase del pagamento nel ciclo passivo<sup>89)</sup>. In questa direzione potrà essere sicuramente utile il passaggio, anch'esso reso finalmente obbligatorio, alla fatturazione elettronica verso le pubbliche amministrazioni, che dovrebbe essere rapidamente attuato a seguito dell'emanazione del decreto che introduce regole e standard.

La consapevolezza, ormai diffusa tra gli studiosi delle pubbliche amministrazioni, dell'importanza di tali aspetti e il rilievo macroeconomico che le questioni assumono, fa ritenere che i tempi siano ormai maturi perché il legislatore stabilisca un obbligo normativo per tutte le amministrazioni di passare a modalità di ordinazione della spesa completamente telematiche, assistendo tale misura con adeguate sanzioni. Un tentativo di muovere rapidamente verso tale soluzione è contenuto nel decreto-legge n. 5 del 9 febbraio 2012, convertito nella legge n. 35 del 4 aprile 2012, che obbliga le amministrazioni, dal 1° gennaio 2014, a servirsi esclusivamente dei canali e dei servizi telematici, ivi inclusa la PEC, per l'utilizzo dei propri servizi, anche a mezzo di intermediari abilitati, per la presentazione di denunce, istanze, atti e garanzie fideiussorie, per l'esecuzione di versamenti fiscali e contributivi, previdenziali, assistenziali e assicurativi, per la richiesta di attestazioni e certificazioni, per atti e comunicazioni e per i servizi resi. È da sottolineare che per la prima volta viene stabilita una *end date* (o *switch off* digitale) per la pubblica amministrazione *on line*.

### **2.13.2 La multicanalità nelle procedure d'incasso**

Una frontiera sulla quale la pubblica amministrazione deve puntare per accrescere la propria produttività ed efficienza è il miglioramento del dialogo con l'utenza. In questo settore la modernizzazione delle procedure d'incasso può assumere un ruolo cruciale: ogni qual volta, infatti, l'erogazione di un servizio o, più semplicemente, l'adempimento di un obbligo sono subordinati all'esecuzione di un pagamento, l'effettuazione di quest'ultimo con modalità che ne permettano l'immediata riconciliazione consente alla PA di fornire una risposta immediata ed efficiente al cittadino. In altri termini l'adozione di procedure d'incasso avanzate non è solo funzionale a facilitare l'utente nell'attività di versamento ma diventa condizione necessaria per l'*e-government*.

Anche per quanto riguarda questa linea d'intervento, su cui la Commissione Europea sembra particolarmente sensibile, il quadro delineato in precedenza mostra ampie aree di miglioramento. Appena il 10 per cento degli enti locali, come rilevato nell'indagine sull'informatizzazione, consente di concludere con il pagamento *on-line* l'iter amministrativo di una pratica e la possibilità di ricorrere ai nuovi canali di pagamento, che consentono una riconciliazione immediata, è modesta per gli utenti.

---

<sup>89)</sup> La Ragioneria Generale dello Stato definisce il ciclo passivo come un'applicazione modulare in cui è tracciato l'intero procedimento di acquisto, dalla determinazione del fabbisogno, alla richiesta fino al pagamento della fattura, attraverso una serie di fasi correlate ai procedimenti amministrativi in coerenza con la normativa sull'acquisizione di beni e servizi.

Su questo piano rileva il già ricordato art. 5 del CAD<sup>90)</sup> (Riquadro 8) che punta a migliorare il colloquio tra PA e cittadino attraverso l'ampliamento dei canali e delle modalità di versamento ma, soprattutto, favorendo la tempestiva riconciliazione da parte dell'amministrazione ricevente che è il fulcro centrale per ottenere il miglioramento delle modalità di erogazione del servizio all'utenza. Capire chi sta versando e cosa è l'elemento propedeutico all'erogazione del servizio; pertanto i tempi di risposta della PA dipendono fortemente da quelli impiegati per l'attività di riconciliazione. In assenza di un flusso informativo strutturato e telematico che parta dall'operazione di versamento per arrivare al *back-office* della pubblica amministrazione, quest'ultima non ha altra scelta che richiedere al versante di consegnare una ricevuta materiale del versamento; ciò oltre a limitare il potenziale numero di canali e modalità di pagamento, crea ulteriori disagi all'utenza allungando i tempi del processo.

## **RIQUADRO 8**

### **Pagamenti elettronici verso le amministrazioni pubbliche**

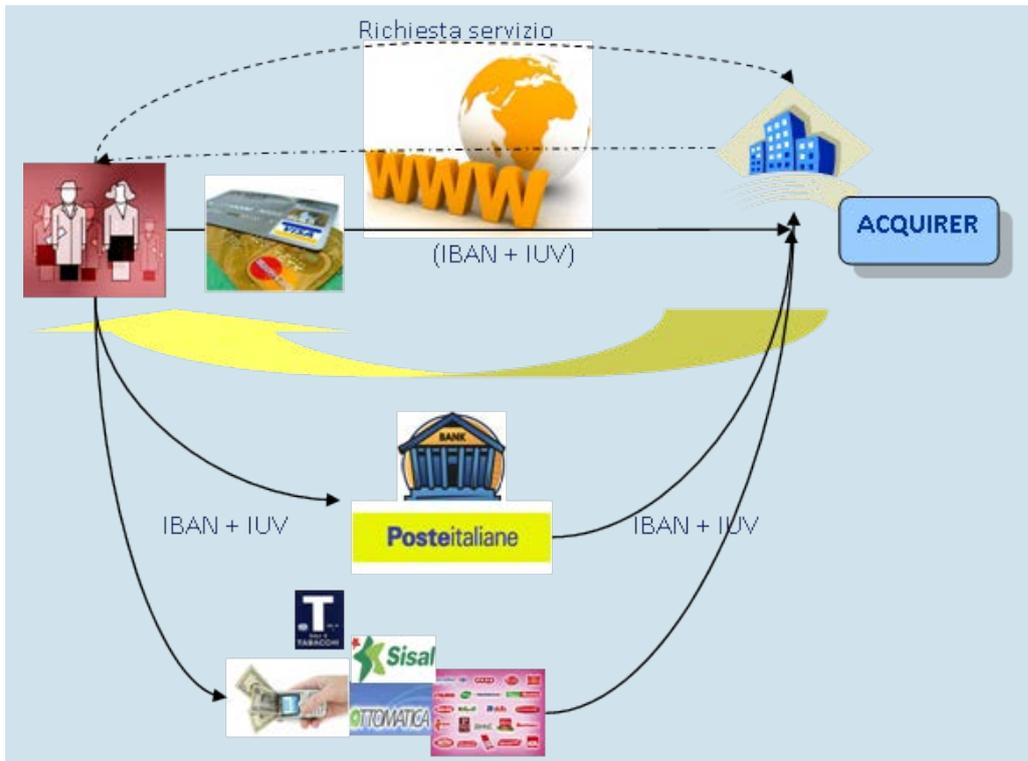
Il progetto di innovazione della PA introdotto dalla riformulazione dell'art. 5 del CAD prevede che i versamenti alle pubbliche amministrazioni siano sempre preceduti da un contatto con queste ultime, obbligate a fornire al versante le coordinate del conto di destinazione (codice IBAN) e un codice, denominato identificativo univoco del versamento (IUV), emesso secondo regole condivise da tutte le amministrazioni e idoneo a consentire una tempestiva riconciliazione dell'operazione. La contemporanea disponibilità di questi due elementi consente al versante di essere libero nella scelta del canale e dello strumento di versamento da utilizzare: questi può, infatti, recarsi presso la propria banca e chiedere l'esecuzione di un bonifico (o compilare un bollettino di conto corrente postale se il conto di destinazione è aperto presso Poste italiane) ovvero avvalersi delle ulteriori possibilità offerte dalle nuove categorie di prestatori di servizi di pagamento. Questi ultimi devono, a loro volta, trasmettere alle amministrazioni i dati relativi al pagamento comprensivi dello IUV che le amministrazioni dovranno confrontare nel data-base in proprio possesso.

Questo processo (vedi schema), in piena analogia con quanto generalmente avviene nelle transazioni commerciali più evolute, consente, a prescindere dallo strumento di pagamento utilizzato (al limite anche il contante), che il processo a valle del pagamento venga automatizzato e abiliti un'erogazione tempestiva del servizio. Una piattaforma messa in piedi dall'Agenzia per l'Italia Digitale avrà il ruolo di facilitare il colloquio tra prestatori di servizi di pagamento (o le piattaforme di cui questi si avvalgono) e amministrazioni pubbliche.

Non meno rilevante è il potenziale di riduzione dei costi che l'entrata a regime dello schema delineato dall'art. 5 del CAD mette a disposizione delle amministrazioni: standardizzare il processo di versamento e la causale consente la piena automazione delle procedure di *back-office* e l'integrazione del *front-office*, offrendo alle amministrazioni più avvedute di realizzare notevoli economie. Come è stato più volte notato, la relazione tra pagamenti pubblici e sistema dei pagamenti nel suo complesso è da considerarsi biunivoca. L'attuazione dell'art. 5 apre il mercato dei pagamenti nei confronti

---

<sup>90)</sup> Si fa riferimento, in particolare, all'art. 15 del D.L. 179/12, convertito con modificazioni dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221.



delle pubbliche amministrazioni a nuove categorie di operatori e di servizi, spezzando lo storico monopolio della riscossione detenuto dall'istituto (spesso una banca) tesoriere. Dati i volumi e la pluralità di modelli di funzionamento interessati, una maggiore varietà di servizi e un più alto grado di concorrenza può giovare tanto al settore pubblico quanto al sistema economico. Ulteriori considerazioni riguardano la definizione di uno standard univoco per la riconciliazione dei versamenti (IUUV) su cui la Banca d'Italia ha espresso il proprio parere. In un ambito in cui le procedure e gli strumenti di pagamento si integrano a livello europeo (SEPA) con l'auspicio di indurre il medesimo processo lungo tutta la catena del pagamento e del ciclo passivo, l'introduzione di uno standard unico di riconciliazione adottato da tutte le amministrazioni può rappresentare un precedente importante, che potrebbe essere "esportato" nelle relazioni commerciali.

### 3. La gestione della liquidità del Tesoro e la programmazione dei flussi di cassa

di

*Pasquale Ferro*<sup>91)</sup>

#### 3.1 Cenni sull'evoluzione dei rapporti finanziari tra Tesoro e Banca d'Italia

I rapporti finanziari tra Tesoro e Banca d'Italia sono molto complessi e si sono sviluppati storicamente in più direzioni, a partire dalla funzione di emissione a quella di concessione delle anticipazioni (ordinarie e straordinarie), oramai superate dalla disciplina del Trattato di Maastricht, alla gestione della liquidità per effetto dell'affidamento del servizio di tesoreria, alla gestione/sottoscrizione del debito pubblico, agli interventi per l'attuazione della politica monetaria (nazionale fino all'avvio dell'UME e poi europea). Questi rapporti sono stati costruiti su un arco temporale molto ampio che parte dall'atto di affidamento del servizio di tesoreria nel 1894, con l'annesso obbligo per la Banca di concedere, in cambio di questa "facilitazione"<sup>92)</sup>, anticipazioni ordinarie<sup>93)</sup> e straordinarie<sup>94)</sup>, e si dipanano lungo tutto il secolo scorso, trovando una definizione, per quanto attiene ai rapporti nascenti dalla gestione della tesoreria, in alcuni passaggi cruciali che coincidono con: il 1948, con l'istituzione del conto corrente di tesoreria dedito del Tesoro (d. lgs. n. 544); il 1981, anno nel quale venne sancito il "divorzio" tra Tesoro e Banca d'Italia; il 1993, quando con la legge 26 novembre 1993, n. 483, il conto corrente di tesoreria è stato sostituito dal conto Disponibilità del Tesoro; il 2011, anno di attuazione della riforma del conto Disponibilità prevista dalla legge n. 196/2009. Si tratta di una scansione temporale "all'ingrosso" ma può tornare utile per meglio inquadrare alcuni aspetti significativi del rapporto tra Tesoro e Banca d'Italia per la gestione della liquidità connessa all'esercizio del servizio di tesoreria. Affronteremo questi argomenti come tappe di avvicinamento alla vera e propria riforma scaturita dalla legge n. 196/2009.

Nei paragrafi seguenti sarà in primo luogo descritta l'evoluzione dei rapporti finanziari tra il Tesoro e la Banca d'Italia a partire dall'istituzione del "conto corrente di tesoreria

---

<sup>91)</sup> Con la collaborazione di Carla Arbia e di Fabrizio Marconi.

<sup>92)</sup> L'assunzione del servizio di tesoreria venne considerata dalla Banca d'Italia, ente nel quale prevaleva all'epoca la natura privatistica, un vantaggio tale da compensare l'onere che alla stessa riveniva dalla liquidazione della Banca Romana. Cfr. Ferro P., Mulone G., *op. cit.*

<sup>93)</sup> Le anticipazioni ordinarie erano connesse sia alla facoltà di emettere biglietti attribuita alla Banca d'Italia sia ai rapporti di debito e credito nascenti dal conferimento del servizio di tesoreria ed erano utilizzate dal Tesoro attraverso il "fondo di dotazione" (poi divenuto, dal 1936, conto corrente di tesoreria). Tali anticipazioni, previste in 100 milioni di lire dalla convenzione del 1894, ammontavano a 115 milioni nel 1912 e raggiunsero per la Banca i 360 milioni nel 1915. Eliminate nel 1927 con parte delle plusvalenze emerse dalla rivalutazione delle riserve in oro della Banca, furono riattivate affidando alle stesse la funzione di riequilibrare temporanee esigenze di cassa (e perciò denominate "temporanee") nel 1928 per un importo di 450 milioni di lire; elevate a un miliardo di lire nel 1936, si ragguagliarono a 100 miliardi nel 1948 e furono integralmente rimborsate nel 1961.

<sup>94)</sup> Le anticipazioni straordinarie, contemplate dalla legge n. 449 del 1893, furono oggetto di varie disposizioni: nel periodo della prima guerra mondiale passarono dai 300 milioni di lire del 1915 ai 3,6 miliardi di lire del 1918; successivamente, in virtù del d. lgt n. 983/1919, dette anticipazioni raggiunsero l'importo di 4,5 miliardi. Gradualmente ridotte e infine estinte nel 1927 con la citata rivalutazione dell'oro, vennero ripristinate nel 1936 senza limiti d'importo, previo accordo tra il Ministro delle Finanze e il Governatore della Banca d'Italia. Dette anticipazioni, che alla fine della seconda guerra mondiale ammontavano a 342 miliardi di lire, unitamente al debito con la Banca d'Italia per le Emissioni per le Forze Alleate, furono gradualmente ridotte negli anni '60 utilizzando il fondo acquisti BTP. Il residuo importo di 339 miliardi di lire fu estinto nel dicembre 1976 utilizzando sempre i proventi della rivalutazione dell'oro.

provinciale”, nel 1936, fino alla vigilia della riforma del conto Disponibilità del Tesoro. In questa parte verrà descritta anche la procedura OPTES, che rappresenta un primo tentativo di migliorare l’affidabilità delle previsioni relative al saldo del conto Disponibilità.

Sarà poi descritta la riforma del conto Disponibilità, partendo dalle norme primarie di riferimento (artt. 46 e 47 della legge n. 196) per poi passare alle misure di attuazione e agli strumenti di impiego/raccolta di liquidità che possono essere attivati nell’ambito del nuovo sistema. Si vedrà come, sotto la vigenza del nuovo regime, il problema dell’affidabilità delle previsioni di liquidità riguarda non più la politica monetaria quanto, piuttosto, l’attività di *cash management* dello Stato.

Infine verranno indicate alcune misure adottate per migliorare le previsioni sui *cash flows* in entrata e in uscita dal conto Disponibilità. In questa parte si affronterà il tema delle relazioni esistenti tra la programmazione finanziaria delle pubbliche amministrazioni e il nuovo sistema di gestione della liquidità del Tesoro.

### **3.2 Il conto corrente per il servizio di tesoreria**

Il conto corrente di tesoreria, sul quale confluivano i flussi di incassi e pagamenti eseguiti giornalmente da tutte le sezioni di Tesoreria, fu istituito con il d.lgs. n. 1490/1947, anche se già nella convenzione del 1936, nel prorogare l’affidamento del servizio fino al 1950<sup>95)</sup>, venne prevista una modifica dei rapporti di debito e credito tra Banca d’Italia e Tesoro, disponendo l’esonero del Tesoro dall’obbligo di lasciare alla Banca una dotazione di 50 milioni di lire come fondo minimo di cassa. In questa dotazione erano compresi biglietti di Banca e di Stato, le valute metalliche nonché i titoli di credito e postali da riscuotere di cui la Banca poteva disporre per il disimpegno del servizio: questa parte del fondo venne iscritta in un conto corrente che poteva andare, per la prima volta, a debito del Tesoro, sostituendo di fatto le precedenti anticipazioni ordinarie. Questa fu una importante innovazione che ha avuto notevoli riflessi sulla successiva storia monetaria del paese, almeno fino alla riforma del conto intervenuta nel 1993.

*Con la riforma del 1947, nell’ambito della politica di stabilizzazione economica, si dispone che, ogni qual volta dalla situazione mensile della Banca risultasse uno sbilancio a debito*

---

<sup>95)</sup> Considerati gli sviluppi successivi sul ruolo svolto dalla Banca nella qualità di tesoriere dello Stato, risultano profetiche (e utili in questa sede) le parole utilizzate nella Relazione della Banca per il 1950 nella quale si legge che la gestione del servizio “è un compito particolarmente gravoso, che il nostro Istituto ha sempre disimpegnato nell’interesse del paese, prescindendo da calcoli di mera convenienza” e che “l’ingente volume di introiti e pagamenti, la complessità e varietà delle disposizioni concernenti le modalità da seguire per l’imputazione delle entrate, per il pagamento dei titoli di spesa e per la relativa contabilizzazione nonché il frazionamento amministrativo dello Stato, comportano un’organizzazione periferica (92 sezioni di tesoreria provinciale e 34 Filiali in Comuni non capoluoghi di provincia) e al centro il “Servizio Tasse, Imposte e servizi governativi” di notevoli dimensioni e richiedono personale in buona parte qualificato (circa la metà del personale della Banca svolge mansioni connesse con il servizio di tesoreria). Va rilevato che questo servizio tende a incrementarsi a misura dei compiti che lo Stato moderno va assumendo nel campo economico e sociale. Tuttavia, alla crescita del movimento finanziario dello Stato non ha fatto seguito finora un adeguato ammodernamento della legge e del regolamento sulla contabilità dello Stato, il che ha impedito, tra l’altro, un ammodernamento, da parte del nostro Istituto, dei servizi di tesoreria, che devono essere svolti in base alle tassative norme stabilite dal citato regolamento di contabilità generale e dalle istruzioni generali sui servizi del Tesoro”. Banca d’Italia, Relazione all’Assemblea dei partecipanti, 1950.

del Tesoro sul conto corrente, la Banca avrebbe dovuto darne immediata comunicazione al Ministro per i provvedimenti del caso; trascorsi 20 giorni senza che lo sbilancio fosse sceso al di sotto dei 50 miliardi di lire, la Banca non avrebbe dato corso a ulteriori pagamenti, fino a quando, a seguito di incassi o di versamenti effettuati dal Tesoro, lo sbilancio non fosse ritornato nel limite stabilito. Questa regolamentazione, accompagnata dal divieto di chiedere anticipazioni straordinarie senza un provvedimento legislativo che ne stabilisse l'importo, durò pochi mesi<sup>96</sup>.

Con il d.lgs. n. 544/1948, il limite fu agganciato all'importo degli stati di previsione della spesa (il 15 per cento, portato successivamente al 14 per cento con la legge n. 1333/1964, in relazione alla nuova classificazione della spesa attuata con la legge Curti, che faceva riferimento alle spese finali piuttosto che a quelle effettive, più basse). Il vincolo era applicato alla situazione mensile; in caso di superamento, la Banca d'Italia doveva darne comunicazione al Tesoro che entro 20 giorni era tenuto a porre in atto provvedimenti per rientrare entro il limite stabilito; in caso contrario, la Banca non avrebbe più dato corso a ulteriori pagamenti.

Il conto corrente di tesoreria, nel suo primo decennio di vita (1936/1946), fu all'attivo della Banca per tre anni (1940 e biennio 1943/1944) mentre fu al passivo per i restanti sette; a partire dalla metà del 1947 e per diversi anni, i saldi mensili del conto furono prevalentemente a credito per il Tesoro. Dal 1969 invece, per effetto del forte incremento della spesa pubblica che si avviò per sostenere l'intervento dello Stato nell'economia e per l'attuazione di riforme strutturali (istituzione delle Regioni nel 1970, riforma sanitaria nel 1978 e altri interventi decisi in quegli anni), i saldi furono stabilmente a debito del Tesoro. Il forte aumento del fabbisogno si manifestò con particolare evidenza a partire dal 1975, inducendo il Tesoro a ricorrere in misura crescente al finanziamento tramite lo scoperto del conto corrente.

Dal 1981, l'abbandono della prassi secondo la quale la Banca partecipava all'asta dei BOT con una richiesta pari all'intero ammontare della tranche emessa<sup>97</sup>) (cfr.

---

<sup>96</sup>) Il limite di 50 miliardi di lire, infatti, "si rivelò immediatamente stringente. Soltanto l'anticipazione temporanea, disposta per 99 miliardi di lire dal d. lgt. 21 gennaio 1948 con effetto retroattivo dalla fine del mese precedente, consentì di tenere il saldo del conto corrente al di sotto del menzionato limite. Nell'anno successivo la tensione provocata nella gestione della tesoreria dalla rapida crescita delle spese di bilancio (specialmente per il mantenimento dei "prezzi politici" e per interventi straordinari in opere pubbliche) culminò con un nuovo sconfinamento alla fine del mese di aprile. Il rientro fu assicurato dal d. lg del 7 maggio n. 544 che innalzò il limite fissandolo al 15% delle previsioni aggiornate di spese effettive del bilancio dello Stato, lasciando immutate le restanti disposizioni. Tale metodo di calcolo comportava per quell'anno un limite di poco superiore ai 200 miliardi di lire". Così Lo Faso, *op. cit*

<sup>97</sup>) Questa prassi venne instaurata in una situazione di crisi della finanza pubblica e risentiva di un clima politico nel quale si discuteva dell'autonomia della Banca Centrale dal Governo che venne descritto in questo modo dal Governatore Carli nelle Considerazioni finali del 1973: "Risale al 1928 l'abrogazione delle disposizioni, contenute nel T.U. sugli Istituti di Emissione, concernente le limitazioni degli impieghi della Banca d'Italia in titoli di Stato o garantiti dallo Stato. Ci siamo posti e ci poniamo l'interrogativo se la Banca avrebbe potuto o potrebbe rifiutare il finanziamento del disavanzo del settore pubblico astenendosi dall'esercitare la facoltà attribuita dalla legge di acquistare titoli di Stato. Il rifiuto porrebbe lo Stato nell'impossibilità di pagare stipendi ai pubblici dipendenti dell'ordine militare, dell'ordine giudiziario, dell'ordine civile e pensioni alla generalità dei cittadini. Avrebbe l'apparenza di un atto di politica monetaria; nella sostanza sarebbe un atto sedizioso, al quale seguirebbe la paralisi delle istituzioni. Occorre assicurare la continuità dello Stato, anche se l'economia debba cadere in ristagno; d'altronde le conseguenze del caos amministrativo sarebbero più gravi. Non possiamo impedire la caduta con i soli strumenti della politica monetaria; possiamo adoperarci affinché sia meno profonda". Per fortuna del paese, questa situazione non si è mai verificata e anzi, negli anni successivi, fu possibile recuperare progressivamente ampi gradi di autonomia nella gestione della politica monetaria compatibili con la necessità di assicurare l'ordinato finanziamento sul mercato del fabbisogno pubblico.

Riquadro 9), metteva in evidenza lo squilibrio di fondo delle operazioni della tesoreria statale e le difficoltà di collocare sul mercato titoli in quantità adeguate a coprire il fabbisogno del Tesoro. Nel 1982, con l'ulteriore dilatarsi del deficit, gli sconfinamenti - che dovevano rappresentare un fatto occasionale e di importo limitato per non snaturare l'originaria funzione del conto corrente - divennero sistematici a partire dal mese di settembre; alla fine di questo mese e nei successivi la Banca dovette attivare la comunicazione dello sconfinamento prevista dalla legge del 1948. I rientri avvennero con difficoltà e per un numero limitato di giorni, dando luogo a successivi sconfinamenti che non vennero meno nemmeno a dicembre, con l'incasso degli introiti fiscali solitamente elevati dell'autotassazione di novembre: apparve chiaro che il Tesoro non era in grado di rientrare entro il limite, date le previsioni sugli incassi e pagamenti del mese di dicembre e le emissioni nette di titoli programmate e pertanto un'anticipazione straordinaria da parte della Banca<sup>98)</sup> fu l'unico strumento possibile per superare l'emergenza dei conti pubblici di quell'anno considerato anche che le tensioni sul conto corrente, secondo le previsioni, non si sarebbero allentate nel trimestre successivo. L'anticipazione fu votata dal Parlamento per un importo di 8 mila miliardi di lire con durata 12 mesi e tasso di interesse all'1 per cento. Negli anni successivi il limite, a causa del meccanismo che lo legava in modo automatico alla crescita della spesa dello Stato, crebbe fino a raggiungere la cifra di oltre 70 mila miliardi di lire nel 1993, anno della sua abolizione.

## **RIQUADRO 9**

### **Il “divorzio” tra Tesoro e Banca d'Italia**

In un periodo caratterizzato da shock petroliferi e forti tensioni sociali, l'aumento della spesa pubblica (dovuto alle politiche di sostegno all'economia, agli interventi redistributivi, all'espansione del welfare state e al decentramento delle decisioni di spesa connesso all'attuazione delle Regioni), non accompagnato da un analogo incremento delle entrate, determinò la crescita dei fabbisogni annuali e l'inizio dell'accumulo del debito pubblico. Gran parte del maggior fabbisogno venne coperto creando base monetaria attraverso il canale Tesoro. Ciò determinò fiammate inflazionistiche che negli anni '70 furono all'origine di una situazione nella quale le autorità monetarie non riuscirono più a realizzare gli obiettivi intermedi di tasso di interesse che avevano perseguito fino a quel momento. Nell'ambito di accordi conclusi con il FMI per la concessione di un credito *stand-by* necessario per fronteggiare l'ampio deficit della bilancia dei pagamenti venutosi a creare a seguito della prima crisi petrolifera, la Banca d'Italia decise (dal 1974) di adottare, quale obiettivo intermedio, il credito totale interno (CTI), rappresentato dalla somma del credito interno al settore non statale (comprese le obbligazioni sottoscritte dal pubblico) e del finanziamento interno del Tesoro. Dopo un primo periodo nel quale furono perseguiti due obiettivi finali tra i quali esiste spesso un *trade-off*, e cioè da un

---

<sup>98)</sup> L'Istituto ritenne, in una situazione di dissesto della finanza pubblica, di aver esaurito il margine di mediazione tecnica ad esso concesso dall'ordinamento giuridico e di dover provocare, con un atto di correttezza costituzionale, una decisione del Parlamento. “Un fabbisogno pubblico ampio e in crescita sensibile e irregolare tende a ridurre i margini di attuabilità della politica monetaria stabilizzatrice. Il rischio ultimo è che, negandosi di fatto la sua autonomia nella regolazione del credito e della moneta, la Banca Centrale venga ridotta a officina carte-valori e che si ricada verso i rapporti primordiali tra il sovrano e il suo banchiere. Ciò equivarrebbe a consentire che il processo inflativo sfugga di mano e divengano ricorrenti i vuoti nei conti con l'estero. Occorre, viceversa, lasciar emergere, in tutta la sua cruda gravità, il problema del riequilibrio delle pubbliche finanze, contenere e qualificare la spesa, accrescere e perequare l'imposizione, ricercare la migliore ripartizione degli oneri tra generazione presente e generazioni future”. (C.A. Ciampi, Conferenza alla Scuola Normale di Pisa, febbraio 1982).

lato il sostegno alla produzione e all'occupazione, dall'altro il contenimento del tasso di inflazione e l'equilibrio esterno, verso la fine degli anni '70 la politica monetaria assunse decisamente quale obiettivo finale il controllo dell'inflazione e l'equilibrio esterno.

La convinzione che nel verificarsi dei fenomeni inflattivi, oltre all'aumento del prezzo del petrolio e del costo del lavoro, avesse giocato un ruolo non marginale l'eccessiva creazione di base monetaria dovuta alla perdita di controllo del bilancio dello Stato, determinò l'avvio di un processo teso a garantire alla politica monetaria una maggiore autonomia dalla politica di bilancio. Fino ad allora il Tesoro aveva goduto di alcuni canali privilegiati di finanziamento del proprio fabbisogno finanziario. Si trattava della possibilità di ottenere anticipazioni dalla Banca d'Italia e dell'impegno da essa assunto nel 1975, con una delibera del Comitato Interministeriale per il Credito e il Risparmio, ad acquistare i titoli di Stato che non venivano collocati in occasione delle singole emissioni (non solo BOT, ma anche titoli a medio-lungo termine quali BTP e CCT); in particolare, quest'ultima iniziativa - che aveva lo scopo, insieme ad altre misure approvate dal CICR, di creare le condizioni per l'avvio in Italia di un mercato monetario - rese la creazione di base monetaria più dipendente dalle necessità, imprevedibili, di finanziamento del Tesoro. Il finanziamento automatico del Tesoro attraverso lo scoperto del conto corrente di tesoreria e l'acquisto residuale alle aste dei titoli di Stato non richiesti dal mercato creavano inoltre tensioni inflazionistiche e non consentiva alla Banca d'Italia di perseguire in autonomia i propri obiettivi di base monetaria e di tasso di interesse.

Le prime avvisaglie del "divorzio" tra Tesoro e Banca d'Italia, frutto delle discussioni avviate in forma riservata dall'allora Ministro Andreatta e dal Governatore Ciampi, sono contenute nelle Considerazioni finali lette all'Assemblea del maggio 1981<sup>1)</sup>. Uno scambio di lettere tra le due istituzioni sancì il venir meno, dal luglio del 1981, della prassi formalizzata nelle delibere del CICR del 1975<sup>2)</sup>. In questo modo si mirava ad assicurare la distinzione dei

---

<sup>1)</sup> "Un maggiore controllo della creazione di base monetaria e un più rigoroso perseguimento degli obiettivi per questa variabile, e per le riserve bancarie in particolare, potranno derivare dalla modifica del sistema di finanziamento del Tesoro. Allora, la Banca d'Italia cesserà di assorbire alle aste tutti i BOT non collocati sul mercato, ma li acquisterà solo nella misura coerente con gli obiettivi della politica monetaria. Pertanto, il Tesoro cercherà, anche aumentando la frequenza delle aste, di reperire il finanziamento in contropartita con il mercato. ....Prima condizione è che il potere di creazione della moneta si eserciti in completa autonomia dai centri in cui si decide la spesa. Vi fu un tempo in cui questa esigenza si pose rispetto al sistema produttivo e fu allora che si precisarono la natura pubblicistica delle banche centrali e la separazione tra banca e impresa. Oggi quella esigenza deve essere soddisfatta soprattutto nei confronti del settore pubblico, liberando la banca centrale da una condizione che permette ai disavanzi di cassa di sollecitare una larghezza di creazione di liquidità non coerente con gli obiettivi di crescita della moneta. Ciò impone il riesame dei modi attraverso i quali, nel nostro ordinamento, l'Istituto di emissione finanzia il Tesoro: lo scoperto del conto corrente, la pratica dell'acquisto residuale dei buoni ordinari alle aste, la sottoscrizione di altri titoli emessi dallo Stato. In particolare è urgente che cessi l'assunzione da parte della Banca d'Italia dei BOT non aggiudicati alle aste". (Considerazioni finali della Banca d'Italia del 30 maggio 1981).

<sup>2)</sup> "In presenza di un fabbisogno che supera il 15% del reddito nazionale, l'enfasi è stata posta sulla gestione del debito pubblico. Quello che impropriamente è stato chiamato "divorzio" tra Tesoro e Banca d'Italia, ha posto a nudo la centralità del problema della finanza pubblica nella crisi della nostra economia. Non di divorzio si è trattato ma di mettere fine a un rapporto che rischiava di divenire rovinoso, comportando il finanziamento con moneta della Banca Centrale di un disavanzo statale la cui espansione supera ogni limite di compatibilità". Né si può pensare che, liberata da quell'impegno, la Banca d'Italia, di propria scelta, si induca ad acquistare ogni quantitativo di titoli di Stato appaia necessario per soddisfare le esigenze del Tesoro: il criterio di riferimento dei suoi acquisti è rappresentato dagli obiettivi di creazione di base monetaria" (C.A. Ciampi, Camera dei Deputati, dicembre 1982).

ruoli del Tesoro nella gestione del debito pubblico e della Banca d'Italia nel governo della moneta. Ciò richiamava l'attenzione del Governo e del Parlamento a una maggiore responsabilità finanziaria in occasione della deliberazione di nuove o maggiori spese ed avviava il progressivo rafforzamento dell'autonomia della Banca d'Italia nell'attuazione della politica monetaria<sup>3)</sup>. Questa linea evolutiva, che ha ricevuto un forte impulso dal rilancio del processo d'integrazione europea avvenuto a cavallo tra la fine degli anni ottanta e l'inizio degli anni novanta, è proseguita, sul finire del 1993, con l'introduzione del divieto di qualsiasi forma di anticipazione al Tesoro e la riforma del conto corrente di tesoreria.

---

<sup>3)</sup>“Alle decisioni di spesa pubblica bisogna dare regole che costringano al rispetto sostanziale dell'obbligo di copertura. Un tempo, la coerenza tra la spesa, prerogativa del sovrano, e i tributi, sopportati dal popolo, era assicurata dalla dialettica tra esecutivo e parlamento. Divenuto sovrano il popolo, il vincolo di bilancio ha operato a lungo secondo la regola rigida del pareggio. Il venir meno di questo vincolo ha condotto le finanze pubbliche a una situazione in cui l'equilibrio economico non ha altro ancoraggio che la capacità di autogoverno della collettività. L'articolo 8 della Costituzione ha inteso rafforzare questa garanzia, ma l'attuazione che ne è stata fatta si è mostrata troppo spesso incapace di impedire che la spesa, invece di esercitare una attenta funzione stabilizzatrice, si affrancasse dal vincolo di copertura” (Considerazioni finali della Banca d'Italia del maggio 1981).

La modifica dei rapporti tra Banca d'Italia e Tesoro attuata con il divorzio, l'anticipazione straordinaria del 1982 e la riforma del conto corrente di tesoreria del 1993 hanno costituito tappe fondamentali del processo di riconoscimento alla Banca di una sempre maggiore autonomia dal potere politico e di una discrezionalità che ha consentito all'Istituto di operare scelte guidate solo dalla valutazione tecnica dei problemi monetari nel più ampio contesto economico. Il problema dell'autonomia della Banca d'Italia è stato spesso al centro del dibattito sulle riforme istituzionali e costituzionali; può ben dirsi tuttavia che il tema, pur importante e al quale la dottrina ha dedicato ampio spazio, si è sopito dopo l'avvio dell'Unione monetaria e la costituzione della Banca Centrale Europea che ha ridefinito e riempito di contenuti sostanziali e innovativi il concetto di autonomia delle banche centrali nazionali. L'ultimo tentativo di costituzionalizzare la Banca venne posto in essere nel biennio 1997/1998 dalla Commissione parlamentare bicamerale per le riforme istituzionali, che si concluse in un nulla di fatto.

### **3.3 La riforma del conto corrente di tesoreria e l'istituzione del “Conto disponibilità del Tesoro per il servizio di tesoreria”**

Durante la seconda metà degli anni '80 il processo d'integrazione europea, che aveva subito una battuta d'arresto nel decennio precedente, venne rilanciato con l'approvazione dell'Atto Unico, firmato a Lussemburgo nel febbraio del 1986 ed entrato in vigore il 1° luglio 1987, che prevedeva il passaggio da un'area di libero scambio a un mercato unico interno attraverso la progressiva eliminazione delle barriere alla libera circolazione di beni, servizi, persone e capitali. Un ulteriore passo in avanti fu compiuto con il Rapporto Delors, presentato a Madrid nel 1989. Il Rapporto prevedeva un percorso di convergenza macroeconomica dei paesi europei, da attuare in tre successive fasi, al termine delle quali sarebbe stata avviata una Unione Monetaria Europea (UME), nella quale avrebbe circolato un'unica valuta e la conduzione della politica monetaria sarebbe stata affidata ad una banca centrale europea.

È sulla base di questi accadimenti che ebbe inizio, negli anni '90, la sfida per la creazione dell'UME. L'obiettivo venne sancito ufficialmente con il Trattato di Maastricht, firmato nel febbraio del 1992 ed entrato in vigore nel novembre 1993. In vista della creazione dell'UME, al fine di assicurare l'indipendenza delle Banche Centrali dai governi nella conduzione della politica monetaria, il trattato introdusse il divieto di qualsiasi forma di finanziamento al Tesoro da parte degli stessi Istituti di emissione<sup>99)</sup>. Il meccanismo di finanziamento automatico sancito nel 1948 con il conto corrente di tesoreria si poneva in contrasto con tale obbligo e ciò fu all'origine dei progetti per la sua riforma strutturale che avrebbe dovuto contemperare più esigenze: da un lato bisognava sistemare, senza eccessivi traumi per la finanza pubblica, il saldo accumulatosi a debito del Tesoro sul conto; dall'altro, in una situazione di squilibrio dei conti pubblici e di gestione di un fabbisogno imprevedibile e variabile sul quale si scaricavano i nodi irrisolti di riforme strutturali della spesa pubblica mai attuate, era necessario assicurare, con strumenti di mercato, la continuità della politica di finanziamento del Tesoro a condizioni e tassi non penalizzanti. Queste esigenze si tradussero nell'approvazione della legge n. 483/1993, che vietò alla Banca d'Italia la concessione di qualsiasi anticipazione, ordinaria e straordinaria, al Tesoro e sostituì il conto corrente di tesoreria con il nuovo "conto Disponibilità del Tesoro per lo svolgimento del servizio di tesoreria".

Il passaggio dal "conto corrente di tesoreria" al "conto Disponibilità del Tesoro" avvenne secondo modalità stabilite dallo stesso provvedimento legislativo. Il debito monetario del Tesoro verso la Banca d'Italia, accumulato come saldo passivo sul conto corrente di tesoreria (che ammontava a 76.206 miliardi di lire), fu trasformato in titoli di Stato assegnati all'Istituto di emissione, di durata variabile e cedole annuali<sup>100)</sup>. Tali titoli furono successivamente oggetto di concambio con titoli di diversa durata e a rendimenti di mercato<sup>101)</sup>. Per garantire una certa disponibilità di cassa, inoltre, la Banca d'Italia acquistò titoli del Tesoro di nuova emissione per 30.000 miliardi di lire. Il ricavato, che venne iscritto in entrata al bilancio dello Stato, costituì la giacenza iniziale del conto Disponibilità.

---

<sup>99)</sup> Il trattato di Maastricht modificò profondamente il trattato istitutivo della Comunità Economica Europea, che da quel momento fu denominata Comunità Europea. A seguito delle modifiche, l'art. 104, comma 1, del trattato istitutivo (ora art. 101, comma 1), stabilisce che "È vietata la concessione di scoperti di conto o qualsiasi altra forma di facilitazione creditizia, da parte della BCE o da parte delle banche centrali degli Stati membri (in appresso denominate "banche centrali nazionali"), a istituzioni o organi della Comunità, alle amministrazioni statali, agli enti regionali, locali o altri enti pubblici, ad altri organismi di diritto pubblico o a imprese pubbliche degli Stati membri, così come l'acquisto diretto presso di essi di titoli di debito da parte della BCE o delle banche centrali nazionali". L'art. 104 A, comma 1, del trattato istitutivo (ora art. 102, comma 1), prevede che "È vietata qualsiasi misura, non basata su considerazioni prudenziali, che offra alle istituzioni o agli organi della Comunità, alle amministrazioni statali, agli enti regionali, locali o altri enti pubblici, ad altri organismi di diritto pubblico o a imprese pubbliche degli Stati membri un accesso privilegiato alle istituzioni finanziarie".

<sup>100)</sup> La trasformazione avvenne con il DM n. 398693 del 15 novembre 1994, con il quale, È stata disposta l'emissione e l'assegnazione alla Banca d'Italia di buoni del Tesoro poliennali, ripartiti in sette prestiti di durata compresa fra i venti ed i cinquanta anni, al tasso di interesse annuo dell' 1%, con cedola annuale, per l'importo complessivo di 76.206 miliardi di lire (pari a 39.357 milioni di euro).

<sup>101)</sup> Con la legge 27 dicembre 2002, n. 289 (legge Finanziaria per il 2003) fu autorizzata un'operazione di concambio dei BPT 1% in possesso della Banca d'Italia (iscritti in bilancio a fine 2001 al valore nominale di 39.357 milioni di euro e con scadenza compresa tra il 2014 e il 2044), in cambio di titoli a rendimento di mercato (con scadenza compresa tra il 2012 e il 2031) per un controvalore complessivo di 17.520 milioni di euro, da cui emerse una differenza negativa da concambio per l a Banca di 21.837 milioni di euro.

La nuova disciplina prevedeva che il conto non potesse più presentare saldi a debito per il Tesoro. Qualora alla chiusura giornaliera della contabilità della Banca d'Italia risultasse un saldo negativo, l'Istituto era tenuto a scritturarlo in un conto provvisorio e a darne immediata comunicazione al Ministro del Tesoro (le cui attribuzioni, insieme a quelle del Ministro del Bilancio e della Programmazione Economica e del Ministro delle Finanze, sono state trasferite, nel 2001, al Ministro dell'Economia e delle Finanze), astenendosi dall'effettuare ulteriori pagamenti per il servizio di tesoreria fino a quando il debito non risultasse estinto. Venne previsto che la liquidità giacente sul conto Disponibilità fosse remunerata con un interesse, da corrispondere all'inizio di ogni semestre, pari a quello medio dei BOT emessi nel semestre precedente.

La legge prevedeva alcune norme finalizzate a responsabilizzare il Ministro del Tesoro, con adempimenti sempre più gravosi all'assottigliarsi del saldo sotto determinate soglie e alla durata della deficienza. Qualora alla fine del mese fosse risultato un saldo inferiore a 30.000 miliardi di lire, il Tesoro sarebbe stato tenuto a ricostituire tale importo entro i tre mesi successivi. Se il saldo di fine mese fosse risultato inferiore a 15.000 miliardi di lire, il Ministro del Tesoro, entro il quinto giorno del mese successivo, avrebbe dovuto inviare al Parlamento una relazione sulle cause dell'insufficienza del saldo e sugli eventuali provvedimenti correttivi. Infine se il saldo di fine mese fosse risultato, per tre mesi consecutivi, inferiore a 30.000 miliardi di lire, il Ministro del Tesoro avrebbe dovuto esporre in Parlamento le cause dell'insufficienza del saldo indicando gli eventuali provvedimenti correttivi.

Con D.M. 19 settembre 2005, il Ministero dell'Economia e delle Finanze ha ridotto a 10 miliardi di euro l'importo limite da ricostituire entro 3 mesi (e a 5 miliardi di euro quello che determina l'invio al Parlamento della relazione sulle cause dell'insufficienza). Infine la finanziaria 2008<sup>102)</sup> ha previsto l'abrogazione delle norme che responsabilizzano il Ministro dell'Economia al diminuire del saldo sotto certi limiti. Se si eccettuano tali norme, la disciplina introdotta con la legge n. 483/1993, poi confluita nel D.P.R. n. 398/2003 (Testo Unico del Debito Pubblico), è rimasta sostanzialmente invariata fino alla riforma del conto da parte della legge n. 196/2009. Con l'abolizione di qualsiasi forma di finanziamento "monetario" del fabbisogno, i problemi del canale Tesoro non dipendevano più dalla creazione eccessiva di base monetaria ma dall'erraticità del contributo di tale canale alla creazione di base monetaria.

### **3.4 Il fabbisogno: definizione e rilevazione attraverso l'operatività della tesoreria**

In generale, il fabbisogno di un soggetto economico rappresenta l'ammontare di risorse finanziarie che il soggetto deve reperire con prestiti per finanziare le spese non coperte con entrate proprie<sup>103)</sup>. Il fabbisogno, quindi, corrisponde al saldo, di segno negativo, fra la somma delle entrate di cassa, escluse le accensioni di prestiti, e la somma

---

<sup>102)</sup> Cfr. art. 2, commi 39 e 39-bis, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 .

<sup>103)</sup> Cfr. Balassone F. e Franco D., *Il fabbisogno finanziario pubblico*, Banca d'Italia, Temi di Discussione del Servizio Studi, n. 277, Roma, 1996. Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato (2008), I principali saldi di finanza pubblica: definizioni, utilizzo, raccordi, strumenti e metodi n.1 (a cura di Balassone F., Mazzotta B. e Monacelli D.).

delle uscite di cassa, esclusi i rimborsi di prestiti, ma anche al saldo fra le accensioni e i rimborsi di prestiti al netto della variazione del fondo di cassa. Nel primo caso il fabbisogno è calcolato dal lato della “formazione”, cioè tenendo conto delle entrate e delle uscite di cassa che lo generano, nel secondo, invece, dal lato della “copertura”.

Il fabbisogno dell’operatore pubblico costituisce il saldo che collega la politica di bilancio, la politica di gestione del debito pubblico e la politica monetaria. Infatti se la politica di bilancio influisce sulla formazione del fabbisogno dell’operatore pubblico, la politica di gestione del debito pubblico e la politica monetaria influiscono sulla copertura del medesimo<sup>104)</sup>. È naturale, quindi, che le autorità di politica economica siano particolarmente interessate al fabbisogno dell’operatore pubblico.

*Statistiche sul fabbisogno dell’operatore pubblico iniziarono a essere elaborate in Banca d’Italia già nel corso degli anni cinquanta, al fine di sopperire alla mancanza, nell’ambito degli ordinamenti contabili vigenti all’epoca, di stime del disavanzo effettivo che il Tesoro e, più in generale, il settore pubblico, dovevano finanziare*<sup>105)</sup>.

*Nell’arco di alcuni anni la Banca d’Italia inserì stabilmente tra le proprie statistiche il fabbisogno di un comparto definito “settore statale”, comprendente le gestioni di bilancio e di tesoreria dello Stato, le aziende autonome e la Cassa Depositi e Prestiti. A partire dalla Relazione sul 1968, l’Istituto di emissione diffuse anche statistiche sul fabbisogno di un comparto più ampio, definito “settore pubblico”.*

*Il riferimento al fabbisogno del settore statale e a quello del settore pubblico furono introdotti per la prima volta nell’ordinamento contabile italiano con la legge n. 468/1978 di riforma del bilancio dello Stato*<sup>106)</sup>. *In particolare l’art. 30 stabilì che informazioni a consuntivo e previsionali sul fabbisogno del settore statale e del settore pubblico dovessero essere contenute nelle relazioni trimestrali di cassa che il Ministro del Tesoro doveva presentare in Parlamento nel corso dell’anno*<sup>107)</sup>.

I principali aggregati utilizzati finora per il calcolo del fabbisogno dell’operatore pubblico sono il “settore statale” e il “settore pubblico”. Entrambi gli aggregati hanno subito numerose variazioni nel corso del tempo. Oggi il settore statale comprende i Ministeri, gli altri organi dello Stato aventi autonomia contabile e finanziaria (Organi Costituzionali, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Corte dei conti, TAR e Consiglio

---

<sup>104)</sup> Nel calcolo del fabbisogno dell’operatore pubblico dal lato della copertura, le attività a vista vanitate da quest’ultimo nei confronti della Banca Centrale vengono trattate in maniera analoga al fondo di cassa. In sostanza “l’accumulo (il decumulo) di disponibilità liquide attraverso un ricorso al mercato superiore (inferiore) a quanto richiesto dalle occorrenze determinate dalla gestione di cassa risponde generalmente a scelte di gestione del debito pubblico e/o al coordinamento tra politica di bilancio e politica monetaria” (cfr. Balassone F. e Franco D., *op. cit.*).

<sup>105)</sup> Cfr. Balassone F. e Franco D., *op. cit.*

<sup>106)</sup> La previsione normativa era volta a sopperire alla difficile leggibilità del Conto Riassuntivo del Tesoro, nel quale erano indicate nel dettaglio le entrate e le uscite del bilancio dello Stato e della gestione di tesoreria, senza, tuttavia, fornire indicazioni sintetiche con riguardo ai mezzi di copertura delle necessità di finanziamento. Inizialmente la legge n. 468/1978 contemplava anche la nozione di “settore pubblico allargato”, comprensiva dell’ENEL.

<sup>107)</sup> Si tratta della Relazione sulla Stima del Fabbisogno del Settore Statale e di quello Pubblico, da presentare entro il mese di febbraio, e di ulteriori relazioni trimestrali, da presentare entro i mesi di maggio, agosto e novembre.

di Stato) e le Agenzie Fiscali<sup>108)</sup>. La lista degli enti inclusi nel settore pubblico, invece, non si discosta, se non marginalmente, da quella degli enti classificati dalla contabilità nazionale nel settore della pubblica amministrazione<sup>109)</sup>.

Il fabbisogno del settore statale, salvo alcune eccezioni<sup>110)</sup>, è generato da *cash flows* in entrata e in uscita dal conto disponibilità del Tesoro, connessi a operazioni che rientrano nella gestione di cassa dello Stato. Giuridicamente e contabilmente tali operazioni afferiscono a due distinte gestioni: la gestione del bilancio e quella della tesoreria. Alla prima si riferiscono le “operazioni di cassa che costituiscono la fase terminale (incasso-pagamento) di fattispecie giuridiche (atti normativi, provvedimenti, decisioni giurisdizionali) la cui esecuzione trova un riflesso formale nelle entrate e nelle spese iscritte nel bilancio di previsione approvato con legge dal Parlamento”<sup>111)</sup>. Nella seconda, invece, rientrano le operazioni che determinano la movimentazione di conti accesi presso la tesoreria dello Stato (conti correnti, contabilità speciali, conti di tesoreria unica, ecc.). Oltre agli enti che compongono l’operatore pubblico, i movimenti della tesoreria possono riguardare l’Unione Europea e alcune società per azioni (Cassa Depositi e Prestiti, Poste Italiane).

Il fabbisogno del settore pubblico rappresenta il risultato differenziale dei conti consolidati di cassa dei settori statale e pubblico allargato ed è atto a misurare l’eccezione delle erogazioni sugli incassi in relazione al complesso delle operazioni correnti, in conto capitale e finanziarie; corrisponde anche alla differenza tra le accensioni e i rimborsi di prestiti e, di norma, coincide con il limite delle emissioni nette riportato nel bilancio di previsione. Il fabbisogno deriva dal consolidamento dei flussi di cassa che rientrano nella gestione del bilancio e della tesoreria dello Stato, con quelli degli altri enti dell’amministrazione centrale (CNR, ecc.), delle amministrazioni locali (Regioni, Province, Comuni, Università, ASL), degli enti previdenziali (INPS, INPDAP fino al momento della confluenza nel primo, ecc.) e di alcuni enti pubblici economici (aziende municipalizzate, ecc.).

Nel corso degli anni settanta e ottanta, in un contesto in cui si ampliò progressivamente lo squilibrio tra entrate e spese pubbliche e iniziava ad aumentare il rapporto tra

---

<sup>108)</sup> Inizialmente il settore statale includeva, oltre allo Stato, la Cassa Depositi e Prestiti, la Cassa per il Mezzogiorno, le aziende autonome dell’Amministrazione centrale (Anas ed ex Foreste demaniali), Ferrovie, Poste, Monopoli e Telefoni. Nel 1993 furono esclusi la disciolta Agenzia per il Mezzogiorno e le principali aziende autonome (Ferrovie, Monopoli, Poste e Telefoni di Stato), in connessione con la loro trasformazione in Spa. Dal 1994 sono usciti dal settore statale anche la gestione delle ex Foreste demaniali. Infine dal 2004 è stata esclusa la Cassa Depositi e Prestiti, trasformata in Spa.

<sup>109)</sup> Anche il settore pubblico ha subito numerose variazioni nel corso del tempo, soprattutto a causa del fatto che gran parte degli enti pubblici produttori di beni e servizi non destinabili alla vendita e delle imprese pubbliche nazionalizzate (aziende autonome produttrici per il mercato, ENEL) e municipalizzate sono state escluse dall’aggregato in conseguenza della loro trasformazione in Spa.

<sup>110)</sup> Un’eccezione riguarda gli interessi sul risparmio postale, che sono contabilizzati, dal lato della formazione, nel momento in cui maturano, indipendentemente dal fatto che siano o meno prelevati dal risparmiatore (dal lato della copertura, invece, si ipotizza che il risparmiatore, non prelevando gli interessi, effettui un prestito a favore dell’operatore pubblico). Ulteriori eccezioni riguardano il trattamento dei movimenti finanziari tra lo Stato e l’Unione Europea e alcune società per azioni (ad esempio Cassa Depositi e Prestiti e Ferrovie dello Stato) che per legge sono tenute ad avere conti presso la tesoreria statale.

<sup>111)</sup> Cfr. De Ioanna P., voce *Tesoro e tesorerie pubbliche*, *op. cit.*, pag. 422.

debito pubblico e PIL, il fabbisogno del settore statale divenne il principale indicatore per la programmazione, la valutazione e il monitoraggio dell'andamento dei conti pubblici.

In presenza di un bilancio dello Stato che aveva assunto la natura di bilancio di trasferimento e di un sistema di tesoreria unica che accentrava presso la tesoreria dello Stato la maggior parte delle disponibilità degli enti pubblici, questo indicatore era rappresentativo delle operazioni di cassa poste in essere da un insieme di enti molto più vasto rispetto all'aggregato di riferimento. Inoltre il dato relativo al fabbisogno del settore statale aveva il pregio di essere disponibile con maggiore tempestività rispetto al fabbisogno del settore pubblico, proprio in virtù dell'aggregato ristretto cui si riferiva.

Dai primi anni '90, l'avvio del processo di convergenza macroeconomica dei paesi europei e l'obiettivo dell'ingresso dell'Italia nell'UME, resero ancora più importante il controllo dei conti pubblici. Ne conseguì una maggiore attenzione alla programmazione e al monitoraggio della finanza pubblica, con riguardo ai saldi e ai flussi di cassa. Tuttavia esigenze di comparabilità dei dati relativi ai diversi paesi indussero a scegliere l'indebitamento netto e il debito delle pubbliche amministrazioni quali indicatori di riferimento dell'andamento delle finanze pubbliche dei paesi europei.

Nonostante questo il fabbisogno del settore statale ha mantenuto una certa rilevanza ai fini del monitoraggio dell'andamento dei conti pubblici poiché costituisce una buona *proxy* dell'indebitamento netto della PA; ciò è dovuto anche alla sostanziale centralizzazione presso la tesoreria statale della gestione finanziaria del settore pubblico<sup>112)</sup>. Dal monitoraggio infrannuale del fabbisogno del settore statale, quindi, può emergere la necessità di adottare in corso d'anno misure di correzione dell'andamento dell'indebitamento netto.

Nella sua veste di gestore della tesoreria dello Stato, la Banca d'Italia supporta il MEF nell'analisi a consuntivo dei flussi di cassa generati dalla tesoreria dello Stato e nella previsione dell'evoluzione del fabbisogno del settore statale.

*Il primo giorno di ogni mese il MEF diffonde, attraverso un comunicato stampa, una stima provvisoria del fabbisogno del settore statale relativo al mese precedente e di quello cumulato dall'inizio dell'anno. I dati di consuntivo, invece, sono diffusi, sempre con un comunicato stampa, entro 45 giorni dalla fine del mese di riferimento. I dati di consuntivo sono pubblicati nel "Rapporto mensile sul settore statale", che contiene anche l'analisi degli incassi e dei pagamenti.*

*Ai sensi della legge n. 468/1978 dati previsionali e consuntivi sul fabbisogno dell'operatore pubblico dovevano essere indicati in numerosi documenti di finanza pubblica. In particolare nella Relazione sulla Stima del Fabbisogno di cassa del Settore Statale erano riportati: il dato consuntivo del fabbisogno del settore statale e di quello pubblico per l'anno precedente; le previsioni sul fabbisogno del settore statale e del settore pubblico per l'anno in corso, nonché una previsione sull'andamento dei flussi di cassa relativi ai singoli trimestri dell'anno. Nelle successive relazioni trimestrali di cassa erano indicati: i consuntivi delle gestioni di cassa del bilancio statale e della tesoreria; il dato sul fabbisogno dell'intero settore pubblico fino al trimestre precedente; l'aggiornamento delle previsioni del fabbisogno del settore statale e di quello pubblico per l'anno in corso. Nella Relazione Previsionale e Programmatica doveva essere indicato il fabbisogno del settore statale. Infine nel Documento di Programmazione Economico-Finanziaria*

---

<sup>112)</sup> La scelta dell'indebitamento netto delle A.P. quale indicatore di riferimento dell'andamento e dello stato delle finanze pubbliche dei paesi europei ha comportato, per l'Italia, la necessità di valutare le poste di raccordo tra il fabbisogno del settore statale e l'indebitamento netto delle A.P.

dovevano essere indicati obiettivi espressi in termini di fabbisogno del settore statale in rapporto al PIL e di fabbisogno complessivo in valore assoluto.

La nuova legge di contabilità e finanza pubblica ha introdotto alcune novità. Nella legge, infatti, si trovano riferimenti al saldo di cassa delle amministrazioni pubbliche e al saldo di cassa del settore statale, mentre il settore pubblico non è più menzionato. In particolare nella *Decisione di Finanza Pubblica* (che ha sostituito il DPEF) ora *Documento di Economia e Finanza*, devono essere indicati obiettivi espressi in valore assoluto per il saldo di cassa del settore statale e in rapporto al PIL per il saldo di cassa delle amministrazioni pubbliche e previsioni tendenziali del saldo di cassa del settore statale. Nel DEF sono fornite indicazioni sul saldo di cassa del settore statale e sulle correlate modalità di copertura, nonché l'aggiornamento delle previsioni sul saldo di cassa delle amministrazioni pubbliche. Gli aggregati sottostanti al saldo di cassa del settore statale e al saldo di cassa delle amministrazioni pubbliche, nonché i criteri metodologici per il calcolo degli stessi saldi dovranno essere definiti con decreto del MEF. Gli effetti delle nuove disposizioni hanno riguardato anche i documenti pubblicati. Dal 2012, infatti, è stata data attuazione all' art. 14 della legge 169/2012 che prevede la pubblicazione: i) entro il 31 maggio, il 30 settembre e il 30 novembre di ciascun anno di una *Relazione sul conto consolidato di cassa delle amministrazioni pubbliche* riferita, rispettivamente, al primo trimestre, al primo semestre e ai primi nove mesi dell'anno, con indicazione delle stime secondo l'articolazione per sottosectori <sup>113)</sup>; ii) mensilmente, entro il mese successivo a quello di riferimento, una *relazione sul conto consolidato di cassa riferito all'amministrazione centrale*, con indicazioni settoriali sugli enti degli altri comparti delle amministrazioni pubbliche tenendo conto anche delle informazioni desunte dal Sistema informativo delle operazioni degli enti pubblici (SIOPE).

A supporto dell'analisi a consuntivo, la Banca d'Italia invia giornalmente alla RGS dati di rendicontazione delle operazioni di tesoreria e un documento, denominato "Situazione sommaria di cassa" <sup>114)</sup> nel quale sono aggregate, per principali voci di entrata e di uscita, le operazioni di bilancio e fuori bilancio effettuate nel giorno lavorativo precedente. Nella "Situazione di cassa" è inoltre indicato il saldo del conto disponibilità al termine del giorno precedente ed è fornita una spiegazione di massima sulla variazione del saldo del conto rispetto al giorno precedente <sup>115)</sup>. In questo modo la RGS dispone di informazioni per monitorare giorno per giorno l'evoluzione del fabbisogno del settore statale, analizzare le principali operazioni che lo hanno determinato e controllare il saldo del conto aperto presso la Banca d'Italia. La stima provvisoria del fabbisogno del settore statale relativo al mese precedente, reso noto nel comunicato stampa del MEF del primo giorno di ogni mese, è basato sulle informazioni fornite dalla Banca d'Italia nella "Situazione sommaria di cassa".

---

<sup>113)</sup> In particolare la relazione presentata entro il 30 settembre deve contenere l'aggiornamento della stima annuale del conto consolidato di cassa delle amministrazioni pubbliche e delle relative forme di copertura. Nella relazione sono anche esposte informazioni sulla consistenza dei residui alla fine dell'esercizio precedente del bilancio dello Stato, sulla loro struttura per esercizio di provenienza e sul ritmo annuale del loro processo di smaltimento, in base alla classificazione economica e funzionale.

<sup>114)</sup> Predisposta dal Servizio Rapporti con il Tesoro, Divisione Analisi del fabbisogno e della liquidità del Tesoro. La segnalazione è prevista dall'art. 5-ter della Convenzione tra il MEF e la Banca d'Italia per l'esercizio del servizio di tesoreria dello Stato del 17 gennaio 1992, in vigore fino al 31 dicembre 2030.

<sup>115)</sup> Fino all'inizio del 2003 le aggregazioni delle operazioni effettuate dalle Tesorerie contenute nella "Situazione sommaria di cassa", avvenivano sulla base di segnalazioni extracontabili effettuate quotidianamente dalle stesse tesorerie. Successivamente è stato realizzato un archivio nel quale confluiscono e possono essere gestite con modalità automatiche tutte le informazioni acquisite nella gestione degli incassi e dei pagamenti effettuati presso la Tesoreria statale.

## RIQUADRO IO

### I rapporti tra Poste e la Tesoreria dello Stato

La società Poste Italiane S.p.A. (di seguito Poste) è tradizionalmente coinvolta nell'offerta di servizi finanziari e di pagamento per conto delle AP. È questo il motivo della sua peculiare collocazione all'interno della Tesoreria dello Stato, che le consente da un lato di disporre dei fondi per far fronte alle esigenze connesse con lo svolgimento dell'attività di prestatore di servizi di pagamento e, dall'altro, di riversare in tesoreria le eventuali eccedenze di liquidità.

Poste nasce come azienda autonoma nel 1862 e dopo il secondo dopoguerra inizia a svolgere una parte consistente dei pagamenti e delle riscossioni per conto dello Stato. Potenzia l'offerta di servizi e prodotti finanziari con le emissioni di titoli, i libretti di risparmio della Cassa Depositi e Prestiti (CDP) e con i Buoni Postali fruttiferi (BPF).

Negli ultimi vent'anni Poste ha subito una radicale trasformazione. In particolare, con il decreto-legge 487/1993, convertito dalla legge n. 71/1994, è stato disciplinato il passaggio da azienda autonoma, facente capo al Ministero delle Poste e delle comunicazioni, a ente pubblico economico; da febbraio 1998 Poste è una Spa a controllo pubblico il cui capitale è detenuto oggi interamente dal MEF (Decreto 30 novembre 2010, che ha disposto uno scambio di partecipazioni azionarie tra il MEF e la CDP, titolare del 35 per cento del capitale di Poste).

Il decreto n. 487 prevedeva inoltre che Poste stipulasse convenzioni per regolare i rapporti con il MEF, d'intesa con la Banca d'Italia, la CDP e altri enti pubblici per le rispettive competenze. La finalità della convenzione è principalmente quella di garantire la separazione dei flussi che Poste intermedia per le operazioni afferenti alla tesoreria statale, alla raccolta del risparmio e alla gestione dei conti correnti postali, da quelli relativi ai servizi che Poste svolge in proprio in qualità di azienda a struttura privatistica.

Attualmente la Società è organizzata in 3 divisioni di business: corrispondenza, pacchi e bancoposta, alle quali si aggiunge una più piccola di filatelia. La responsabilità dei prodotti e dei servizi di pagamento e finanziari compete alla Divisione Bancoposta, le cui attività sono disciplinate dal DPR n. 144/2001 "*Regolamento recante norme sui servizi di bancoposta*". Esse comprendono: raccolta di risparmio tra il pubblico (conti correnti gestiti in proprio), raccolta del risparmio postale per conto di CDP (libretti e Buoni Postali Fruttiferi)<sup>1)</sup>, servizi di pagamento (compresa l'emissione, la gestione e la vendita di carte prepagate e di altri mezzi di pagamento, promozione e collocamento presso il pubblico di finanziamenti, mutui per conto di banche e intermediari finanziari abilitati, servizi di investimento), servizi di trasferimento fondi (vaglia, *Moneygram*), collocamento di polizze Vita e Danni per conto di Poste Vita.

Per l'esecuzione dei pagamenti per conto dello Stato e delle AP (per titoli di spesa, pensioni, stipendi, spese di giustizia ecc.), tra Poste e la tesoreria s'instaurano rapporti di debito e credito reciproco in ragione dei tempi e delle diverse modalità di pagamento. Per far fronte alla propria attività, non disponendo di liquidità propria, Poste utilizza anticipazioni<sup>2)</sup> di tesoreria prelevate con ordini particolari (le cd. sovvenzioni postali), come stabilito dalla Convenzione stipulata tra

<sup>1)</sup> Il risparmio postale è una delle forme più antiche di finanziamento dello Stato. È inoltre la principale fonte di approvvigionamento di risorse utilizzata dalla CDP per l'esercizio delle proprie funzioni. I BPF e i libretti sono strumenti assistiti dalla garanzia dello Stato e la raccolta relativa ad essi viene classificata insieme ai BPF MEF nel debito fluttuante.

<sup>2)</sup> Tali anticipazioni vengono scritturate in una specifica posta del conto sospeso "collettivi".

Poste e MEF, sottoscritta nel 1999 ed entrata in vigore il 1° gennaio 2001; la Convenzione prevede obblighi informativi volti ad assicurare tempestività e affidabilità ai dati relativi ai servizi offerti da Poste. A tale scopo sono stati istituiti presso la Tesoreria centrale conti fruttiferi intestati alle singole gestioni, raggruppati in tre categorie e riferiti: al servizio dei conti correnti, distinti fra quelli intestati ai privati e quelli delle AP, al risparmio postale e alle operazioni per conto del Tesoro.

Con cadenza giornaliera e con riferimento a due giorni lavorativi precedenti, Poste determina gli importi effettivamente pagati e incassati per ciascuna gestione e trasmette tali informazioni alla Tesoreria centrale. Quest'ultima contabilizza le operazioni sui conti interessati e contestualmente procede all'eliminazione dei sospesi, costituiti a fronte delle sovvenzioni erogate e dei riversamenti effettuati.

Il saldo contabile delle operazioni eseguite nella giornata (pagamenti e riscossioni presso gli sportelli postali, al netto dei prelevamenti e dei riversamenti effettuati presso la Tesoreria) determina variazioni della giacenza di cassa detenuta presso il sistema postale a livello nazionale. L'evidenza contabile di tale giacenza consente di verificare che essa non ecceda il limite fissato dal MEF. Tale giacenza comprende sia le somme detenute sul conto di gestione che Poste intrattiene con la Banca d'Italia, sia le disponibilità di contante per le esigenze operative degli sportelli. Per il regolamento delle operazioni Poste aderisce al sistema dei pagamenti (BI-COMP, Target).

Con cadenza mensile, invece, viene inviato alla RGS un “*Conto riassuntivo delle entrate e delle spese*”<sup>116)</sup> nel quale sono indicati, suddivisi per voci di entrata e di uscita, i *cash flows* generati dalle gestioni del bilancio e della tesoreria nel mese precedente e il dato cumulato dall'inizio dell'anno. Sulla base di questo documento, contenente dati contabili, la RGS predispone il “Conto riassuntivo del Tesoro”.

Il supporto alle previsioni del fabbisogno del settore statale, invece, si concretizza in scambi di informazioni previsionali sui flussi di cassa in entrata e in uscita dal conto disponibilità relativi ai vari canali di pagamento e di incasso. Il fabbisogno del settore statale viene calcolato o previsto dal MEF al netto dei proventi straordinari (connessi principalmente alle dismissioni di partecipazioni e immobili pubblici) e delle regolazioni di debiti pregressi<sup>117)</sup>. Questa modalità risponde all'esigenza di consentire l'analisi delle dinamiche della spesa e dell'entrata per cassa evitando che il confronto tra periodi diversi venga distorto dalla tempistica e dal carattere straordinario di alcuni flussi di cassa in entrata e in uscita.

- *A fini di previsione, il fabbisogno è suddiviso in diverse componenti di pagamento e di incasso, ciascuna delle quali possiede caratteristiche diverse.*
- *I prelevamenti dai conti della Tesoreria centrale sono stabiliti dalla RGS con anticipo di una settimana. In fase di prima definizione della previsione, essi vengono stimati in base alle serie storiche, prendendo i dati dello stesso mese dell'anno precedente e considerando la marcata stagionalità di questi pagamenti; queste stime vengono rettificata una settimana prima tenendo conto delle informazioni fornite dalla RGS.*

---

<sup>116)</sup> Predisposto dal Servizio Rapporti con il Tesoro, Divisione Conti delle Amministrazioni statali e degli enti pubblici, sulla base dei dati presenti nel sistema contabile della tesoreria.

<sup>117)</sup> Le regolazioni di debiti pregressi consistono in operazioni con cui lo Stato regola in contanti o in titoli posizioni debitorie proprie o di altri soggetti, relative a transazioni effettuate in esercizi precedenti (definizione tratta dalla Relazione annuale della Banca d'Italia).

- *I prelevamenti netti dai conti degli enti di Tesoreria Unica sono stimati in base alle serie storiche, tenendo conto dei vari provvedimenti che nel tempo hanno interessato questo comparto, l'ultimo dei quali è stato il ripristino della tesoreria unica "pura" stabilito nel 2012; questi pagamenti non vengono preavvisati dagli enti con anticipo; il giorno di riferimento, i prelevamenti netti immessi nella procedura "tesoreria unica telematica" nel giorno precedente, vengono regolati nelle prime ore del mattino.*
- *I pagamenti del bilancio dello Stato che vanno direttamente all'economia vengono previsti in base all'analisi delle serie storiche integrata con informazioni provenienti dalla RGS sulla tempistica dei pagamenti di importo più rilevante. Questi pagamenti, effettuati tramite la procedura mandato informatico, possono essere prenotati dai vari Ministeri con alcuni giorni di anticipo.*
- *I prelevamenti dai conti dell'Inps, principalmente connessi al pagamento delle pensioni e delle prestazioni sociali, sono previsti in base alle serie storiche e rettificati il giorno precedente quello di riferimento con le prenotazioni nelle procedure telematiche della tesoreria statale.*
- *I prelevamenti dell'operatore Poste Italiane, essenzialmente legati al pagamento delle pensioni e ai flussi finanziari legati alla raccolta postale, sono stimati attraverso le serie storiche e integrati con informazioni segnalate da Poste entro le ore 9.00 di ciascuna giornata lavorativa.*

Il riversamento nella Tesoreria statale delle entrate fiscali e contributive avviene per la maggior parte tramite la procedura Delega Unica. Attraverso questa procedura, le banche e Poste fanno affluire in Tesoreria le imposte e i contributi previdenziali precedentemente raccolti presso i propri clienti. A partire dal 1997, data di avvio della procedura, questo canale è stato progressivamente utilizzato per la maggior parte delle imposte e dei contributi. La previsione di questi riversamenti in Tesoreria richiede la scomposizione delle serie storiche nelle diverse componenti di imposte e contributi e analisi specifiche per ciascuna di esse. È necessario, per ogni componente, lo studio dei nuovi provvedimenti normativi che impattano su ciascuna di esse, sia in termini di importi che di tempistica dei versamenti. In prossimità del riversamento di queste somme nella Tesoreria statale l'Agenzia delle Entrate invia alla Banca d'Italia informazioni sui versamenti che verranno effettuati da un campione di banche. Tramite questi dati è possibile pervenire ad un affinamento delle stime. Il giorno prima del riversamento, le banche effettuano una segnalazione nella procedura Delega Unica, che consente di migliorare ulteriormente la previsione del giorno successivo.

Le previsioni giornaliere su un orizzonte di medio periodo (4 mesi) del fabbisogno di liquidità del settore statale consentono alla Banca d'Italia di disporre di informazioni utili a fornire al MEF un supporto alla politica del debito, proponendo l'ammontare di titoli da emettere in relazione all'andamento previsto del fabbisogno di liquidità del settore statale e dei rimborsi dei titoli di Stato.

### **3.5 Le previsioni di liquidità e la procedura OPTES (Operazioni per conto del Tesoro)**

La variazione dei depositi del Tesoro presso la Banca centrale ha effetti sulla liquidità presente all'interno del sistema economico, determinando creazione o distruzione di

base monetaria<sup>118)</sup>. Una corretta previsione di questa variazione è quindi di fondamentale importanza ai fini della gestione quotidiana della politica monetaria anche nella nuova cornice europea.

Vi è da considerare che sul conto disponibilità del Tesoro transitano annualmente *cash flows*, in entrata e in uscita, molto elevati. Ciò è dovuto a diversi fattori. I più rilevanti sono: la dimensione del bilancio dello Stato; il sistema di tesoreria unica; il gran numero di soggetti che possiedono conti di tesoreria; la frammentazione dei canali attraverso i quali avvengono i versamenti e i riversamenti in Tesoreria<sup>119)</sup>.

<b>Incassi e pagamenti eseguiti dalle Tesorerie</b>			
<i>(in milioni di euro)</i>			
<i>VOCI</i>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>VARIAZ. %</b>
<b>Entrate di bilancio</b>	<b>681.344</b>	<b>712.026</b>	4,5
di cui:			
entrate tributarie	403.111	409.730	1,6
accensione prestiti a medio/lungo termine	221.215	229.613	3,8
<b>Introiti di tesoreria</b>	<b>2.052.772</b>	<b>2.723.732</b>	32,7
di cui:			
- conti di tesoreria (1)	1.807.030	2.309.132	27,8
- emissione B.O.T. (valore nominale)	205.813	240.735	17,0
<b>TOTALE INCASSI</b>	<b>2.734.116</b>	<b>3.435.758</b>	25,7
<b>Spese di bilancio</b>	<b>705.389</b>	<b>744.376</b>	5,5
- spese primarie (correnti e capitale) (2)	445.783	448.885	0,7
- interessi	73.594	81.010	10,1
- rimborso prestiti a medio/lungo termine	186.012	214.481	15,3
<b>Esiti di tesoreria</b>	<b>2.064.767</b>	<b>2.689.172</b>	30,2
- conti di tesoreria (1)	1.860.593	2.467.863	32,6
- rimborso B.O.T.(valore nominale)	204.174	221.309	8,4
<b>TOTALE PAGAMENTI</b>	<b>2.770.156</b>	<b>3.433.548</b>	23,9
<b>VARIAZIONI DEL SALDO DEL C/DISPONIBILITA'</b>			
(incassi - pagamenti)	<b>-36.040</b>	2.210	
<b>Per memoria:</b>			
Saldo c/disponibilità	6.292	8.502	

(1) Al netto dei girofondi delle contabilità speciali, sia in entrata che in uscita, tra le Tesorerie e la Tesoreria Centrale

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

<sup>118)</sup> Fino al 1998 le previsioni giornaliere sulla variazione del saldo del conto disponibilità venivano utilizzate dalla Banca d'Italia per programmare le operazioni di mercato aperto. Dopo l'avvio dell'UME, avvenuto il 1° gennaio 1999, tali previsioni sono trasmesse quotidianamente alla BCE, che le utilizza nell'ambito delle decisioni riguardanti le operazioni di rifinanziamento principali.

<sup>119)</sup> In particolare gli enti di tesoreria unica (Regioni, Province, Comuni e altri enti pubblici) effettuano le operazioni di incasso e pagamento attraverso i rispettivi tesorieri bancari, ma questi ultimi regolano giornalmente in tesoreria la differenza tra gli incassi e i pagamenti, determinando tiraggi dai conti di tesoreria (ai quali corrispondono *cash flows* in uscita dal conto disponibilità) se i pagamenti superano la somma degli incassi. Si tratta di *cash flows* molto rilevanti. Per quanto riguarda, invece, gli altri soggetti che detengono conti di tesoreria, l'impatto maggiore, in termini di *cash flows* in uscita e in entrata dal conto è prodotto dall'attività di Poste Italiane e Cassa Depositi e Prestiti. Poste italiane, ad esempio, ricorre giornalmente a prelievi dalla tesoreria per ottenere la liquidità necessaria ad effettuare, tra l'altro, i pagamenti per conto dello Stato (come ad esempio le pensioni che vengono riscosse in contanti o tramite accredito sui conti correnti postali) e riversa settimanalmente in tesoreria la liquidità non utilizzata per l'effettuazione di tali pagamenti.

La tavola riportata nella pagina precedente, tratta dalla Relazione al Parlamento sulla gestione e sulle attività della Banca d'Italia del 2013, fornisce un'idea dell'ammontare dei *cash flows* che transitano ogni anno sul Conto disponibilità. Nella tavola sono riportati gli incassi e i pagamenti eseguiti dalle Tesorerie negli anni 2011 e 2012. Nel 2012, ad esempio, gli incassi ammontano a 3.435 miliardi di euro e i pagamenti a 3.433 miliardi di euro. Nello stesso anno il PIL dell'Italia ai prezzi di mercato è stato pari a 1.565 miliardi di euro. Le Banche centrali decidono le operazioni di politica monetaria da porre in essere tenendo conto anche della base monetaria che verrà creata o distrutta dal Tesoro. Nell'area euro le decisioni di politica monetaria sono adottate dalla BCE che deve pertanto conoscere in anticipo l'ammontare di base monetaria che si prevede sia creata o distrutta complessivamente dai canali Tesoro nazionali.

A tale scopo, con cadenza giornaliera, le banche centrali nazionali comunicano alla BCE le previsioni giornaliere relative al saldo del conto dei rispettivi Tesori, su un orizzonte coerente con i periodi di mantenimento della riserva obbligatoria o, se inferiore, almeno settimanale. Ogni giorno le previsioni vengono aggiornate sulla base delle ulteriori informazioni che si rendono disponibili. Le informazioni provenienti dalle banche centrali nazionali vengono poi aggregate dalla BCE che ottiene, in questo modo, previsioni giornaliere sul contributo complessivo dei canali tesoro nazionali alla creazione o distruzione di base monetaria nell'area euro.

All'inizio della terza fase dell'UME molti paesi avevano sistemi di gestione della liquidità dei "Tesori nazionali" in base ai quali le giacenze medie erano molto elevate e variabili. Ciò costituiva un ostacolo alla prevedibilità delle variazioni dei depositi e quindi alla conduzione della politica monetaria.

Nel panorama europeo l'Italia presentava una delle situazioni più problematiche. La disciplina del conto Disponibilità del Tesoro, che prevedeva una remunerazione favorevole per i depositi (commisurata al tasso medio dei BOT emessi nel semestre precedente<sup>120)</sup>) e non contemplava un limite massimo di giacenza<sup>121)</sup>, costituiva un forte incentivo per una gestione passiva in base alla quale la liquidità rimaneva depositata sul conto fino al momento del suo utilizzo. Non vi era, infatti, alcun interesse a un impiego ottimale della liquidità in eccesso. Ciò determinava una giacenza media sul conto molto elevata.

Inoltre la numerosità dei soggetti la cui attività determina *cash flows* in uscita e in entrata dal conto (amministrazioni centrali e periferiche dello Stato, enti di tesoreria unica, Poste Italiane, Cassa Depositi e Prestiti, altre società per azioni partecipate dal Tesoro, Enti previdenziali e assistenziali, Unione Europea, ecc.) e la mancanza di sincronia tra incassi e pagamenti dello Stato (i *cash flows* in uscita per il pagamento di

---

<sup>120)</sup> Una remunerazione commisurata al rendimento dei BOT non era coerente con la natura "a vista" dei depositi sul "Conto disponibilità del Tesoro" e poteva configurare una violazione del divieto di finanziamento monetario dello Stato, previsto dall'art. 123, comma 1, del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea.

<sup>121)</sup> Era previsto, invece, un limite minimo al di sotto del quale il saldo non doveva scendere stabilmente. Tale limite, inizialmente pari a 15 miliardi di euro, è stato ridotto a 10 miliardi nel settembre 2005.

pensioni e interessi sul debito pubblico sono concentrati all'inizio e alla metà di ogni mese, mentre quelli relativi alle entrate fisco-contributive si concentrano intorno al 20-25 di ciascun mese) si traducevano in un saldo del conto Disponibilità molto variabile.

Tutti questi fattori rendevano complicate le previsioni relative alle variazioni del saldo, sia di breve-medio termine sia di brevissimo termine (1-3 giorni).

La Banca d'Italia elabora previsioni giornaliere della variazione del saldo del conto del Tesoro che sono sempre state molto accurate e affidabili in termini percentuali rispetto a quelle degli altri paesi, ma erano rilevanti in termini assoluti, considerato l'elevato ammontare del saldo prima dell'avvio della riforma del conto stabilita dalla legge n.196/2009. Queste previsioni sono basate, a loro volta, su previsioni giornaliere riguardanti il fabbisogno di liquidità dello Stato e le emissioni nette di titoli del debito pubblico. Il fabbisogno di liquidità utilizzato dalla Banca d'Italia per prevedere le variazioni dei depositi pubblici non coincide esattamente con il fabbisogno del settore statale, oggetto dei consuntivi e delle previsioni della RGS. Le principali differenze riguardano l'inclusione dei *cash flows* in entrata e in uscita aventi carattere straordinario (derivanti da privatizzazioni, regolazioni di debiti pregressi, ecc.) e dal particolare trattamento di alcune operazioni riguardanti soggetti che, pur non facendo parte delle Amministrazioni Pubbliche, continuano a detenere le loro disponibilità nella Tesoreria statale (in particolare la Cassa Depositi e Prestiti e Poste Italiane).

La BCE in passato ha in più occasioni sollecitato una riforma delle modalità di gestione della liquidità<sup>122)</sup> dei Tesori nazionali caratterizzata da livelli di remunerazione nulli o in linea con i tassi di mercato monetario, da corrispondere fino a un saldo massimo molto contenuto. In questo modo i Tesori sarebbero stati incentivati a stabilizzare su livelli estremamente bassi le giacenze di fine giornata. Le previsioni del saldo sarebbero risultate semplificate dalla riduzione della variabilità. L'azione della BCE ha determinato l'avvio, in diversi paesi, di riforme delle modalità con cui è gestita la liquidità del Tesoro, attuate nel corso degli ultimi anni.

In assenza di interventi legislativi di modifica della disciplina del conto Disponibilità<sup>123)</sup>, Banca d'Italia e MEF avevano concordato una soluzione, compatibile con il quadro normativo esistente, che invece di intervenire sulla riduzione della variabilità del conto comportava un miglioramento della sua prevedibilità. Essa prevedeva l'avvio di una procedura di gestione attiva del conto basata sullo scambio di informazioni previsionali sul saldo e sull'effettuazione, da parte della Banca per conto del MEF o direttamente da parte del MEF, di operazioni di mercato monetario in contropartita con il sistema bancario, volte a compensare gli errori di previsione del saldo.

---

<sup>122)</sup> Cfr. ad esempio, il parere BCE del 17 marzo 2009 (CON/2009/23), in cui le BCN sono invitate a seguire uno "schema ideale" dei *government deposits*, secondo il quale il saldo dovrebbe essere prossimo allo zero e non remunerato. Ciò può essere realizzato impiegando tali depositi sul mercato monetario.

<sup>123)</sup> Tale disciplina, originariamente contenuta nella legge n. 483/1993, era nel frattempo confluita nell'art. 5 del D.P.R. n. 398/2003 (Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di debito pubblico).

In particolare la procedura<sup>124)</sup>, avviata nell'aprile del 2007, prevedeva che il MEF e la Banca d'Italia elaborassero, su base settimanale, previsioni condivise del saldo giornaliero del conto Disponibilità<sup>125)</sup>. Al termine di ciascuna giornata la Banca d'Italia, tenendo conto delle ultime informazioni a propria disposizione, calcolava un preconsuntivo del saldo relativo al giorno successivo<sup>126)</sup>. La mattina successiva il Ministero poteva disporre operazioni di raccolta di liquidità sul mercato monetario, gestite tramite aste dalla Banca d'Italia o negoziazioni bilaterali, in misura tale da compensare l'eventuale differenza tra la previsione relativa al giorno corrente e il preconsuntivo calcolato la sera del giorno precedente. Alle aste potevano prendere parte gli Specialisti in titoli di Stato nonché altre controparti individuate dal Ministero tenendo conto dei livelli di operatività sul mercato monetario.

Nella sua concreta operatività OPTES aveva mostrato alcune lacune. In primo luogo il dato di preconsuntivo, anche se più accurato, poteva comunque discostarsi in misura significativa dal saldo in assenza di operazioni di mercato monetario. In questo caso la quantità di liquidità raccolta attraverso l'asta mattutina poteva non essere sufficiente a stabilizzare le previsioni.

Ma il problema principale della procedura OPTES risiedeva nella sua asimmetria: gli interventi venivano effettuati solo in raccolta, per correggere errori di sottostima del conto; gli errori di sovrastima non venivano sterilizzati in quanto gli interventi di impiego avrebbero potuto comportare una perdita in termini di interessi per il MEF (in genere il tasso *overnight* era inferiore al tasso dei BOT semestrali corrisposto sul conto Disponibilità). Per questo motivo la legge finanziaria per il 2008 aveva già previsto una riforma della procedura OPTES, volta a superare il problema dell'asimmetria. La riforma prevedeva che le giacenze sul conto eccedenti le previsioni condivise tra il MEF e la Banca d'Italia non fossero remunerate, così da incentivare il MEF a operare anche in impiego. Questa norma non è mai stata applicata ed è stata superata dalla disciplina del conto contenuta nella legge n. 196 del 2009.

### 3.6 La riforma del conto Disponibilità

La procedura OPTES ha rappresentato una soluzione "ponte" per cercare di migliorare l'affidabilità delle previsioni relative alla variazione del saldo del conto Disponibilità.

---

<sup>124)</sup> La procedura è disciplinata, nei suoi aspetti generali, da un decreto del Ministro dell'Economia del 30 dicembre 2005 e, nel dettaglio, da una Convenzione tra MEF e Banca d'Italia che stabilisce, in particolare, le modalità di scambio e condivisione delle informazioni previsionali. Un decreto del MEF del 16 giugno 2006, invece, disciplina gli aspetti relativi alle modalità di svolgimento delle aste.

<sup>125)</sup> Le previsioni su base settimanale riguardavano il saldo del conto Disponibilità per i cinque giorni lavorativi che andavano dal mercoledì di ciascuna settimana al martedì della settimana successiva. La procedura prevedeva uno scambio di informazioni predefinite con il MEF sin dal giovedì sera della settimana precedente. Il venerdì veniva definita la prima "previsione condivisa"; il lunedì il Servizio Operazioni di Banca Centrale effettuava la sua previsione definitiva sui titoli ed il Servizio Rapporti con il Tesoro la previsione del saldo del conto disponibilità ed avveniva l'inserimento di tali previsioni nell'*e-room* (struttura informativa condivisa tra Banca e MEF). Nella tarda serata del lunedì il MEF "congelava" le sue previsioni sia "condivise" che "non" (*e-room*). Il martedì mattina il Servizio OBC inseriva il saldo contabile del lunedì come "montante" per i cd. "conti congelati" e li inseriva nell'*e-room*.

<sup>126)</sup> Il preconsuntivo, che rappresentava una previsione più accurata, perché vicina al giorno di riferimento, non era più frutto di condivisione con il MEF ma esclusiva opera della Banca d'Italia.

Ciò in attesa che venissero modificate le norme del Testo Unico del Debito Pubblico, in linea con le soluzioni proposte dalla BCE e con quanto già avvenuto in diversi paesi dell'Area Euro (Riquadro 11).

## **RIQUADRO II**

### **La gestione della liquidità del Tesoro negli altri paesi dell'UME**

In alcuni paesi dell'UME (Austria, Belgio, Finlandia, Germania, Lussemburgo e Olanda) il problema dell'affidabilità delle previsioni riguardanti la variazione del saldo del conto del Tesoro presso la Banca Centrale non si pone poiché gli incassi e i pagamenti del Tesoro sono effettuati utilizzando conti detenuti presso le banche commerciali, mentre i conti del Tesoro presso la Banca Centrale, da azzerare a fine giornata, svolgono la funzione di conti di transito per la gestione dei pagamenti e degli incassi.

In altri paesi (Francia, Grecia, Irlanda, Portogallo e Spagna), nei quali la gestione degli incassi e dei pagamenti delle pubbliche amministrazioni avviene tradizionalmente utilizzando i fondi depositati sul conto del Tesoro presso la Banca Centrale, il problema è stato affrontato attraverso una riduzione della remunerazione o l'introduzione di limiti massimi all'ammontare delle giacenze

In Germania, in particolare, vi è un assetto federale articolato su tre livelli: quello del Governo federale; il livello dei Lander; infine il livello delle Amministrazioni locali. I Lander e le amministrazioni locali detengono la propria liquidità quasi integralmente presso il sistema bancario (i Lander hanno alcuni conti accesi presso la tesoreria federale presso i quali, tuttavia, detengono una minima parte della loro liquidità). Le imposte si dividono in imposte federali e imposte proprie dei Lander. Queste ultime affluiscono direttamente nelle casse dei Lander, che poi riversano allo Stato federale una quota delle stesse (pari a circa il 50 per cento).

I pagamenti e gli incassi dello Stato federale sono regolati su un conto acceso presso la Bundesbank e sono gestiti da uffici di cassa federali che curano anche la contabilizzazione e la rendicontazione delle operazioni. Un organismo chiamato *Competence Centre for Federal Cash Management and Accounting*, gestisce il sistema informativo per il budget, il cash management e la contabilità federale, denominato HKR, sul quale transitano le disposizioni di pagamento immesse dagli uffici di cassa federali che vengono poi indirizzate alla Bundesbank. Questo organismo si occupa di elaborare i conti di cassa per conto del Ministero delle Finanze ed invia direttamente alcune disposizioni alla Bundesbank.

Le giacenze presenti sul conto del Tesoro presso la Bundesbank non sono remunerate. È previsto un saldo obiettivo di fine giornata pari a 100 milioni di euro e sono consentiti scoperti infragiornalieri. Il quadro normativo prevede che le disponibilità liquide del governo federale non immediatamente necessarie debbano essere investite in modo da rientrare nella disponibilità del governo federale nelle date in cui occorre fronteggiare i pagamenti.

La gestione della liquidità presente sul conto del Tesoro è svolta dall'Agenzia Finanziaria del Ministero delle Finanze (*Finanzagentur GmgH*), creata nel 2000, nella quale sono accentrate funzioni che in precedenza erano svolte dal Ministero delle Finanze, dalla Bundesbank e dalla *Federal Securities Administration*. La gestione del debito, invece, è svolta dalla Direzione del debito del Ministero delle Finanze, mentre un'altra Direzione dello stesso Ministero definisce la programmazione dei flussi di cassa. La decisione di accentrare in una struttura ministeriale la programmazione dei flussi di cassa è volta a ridurre il disallineamento tra le scadenze dei principali incassi (tasse federali e compartecipazioni sulle tasse riscosse dai Lander) e quelle dei principali pagamenti (stipendi, pensioni e rimborsi di prestiti). Considerate le sinergie tra *cash management* e *debt management*, l'Agenzia Finanziaria e la Direzione del Debito del Ministero delle Finanze operano in stretto raccordo.

Per portare a fine giornata il saldo del conto in prossimità dello zero, l'Agenzia Finanziaria si avvale di alcuni strumenti di intervento sul mercato monetario. Tra questi vi sono operazioni di pronti contro termine e depositi non collateralizzati a varie scadenze. Il *cash management* viene condotto mantenendo sul conto del Tesoro, nel corso della giornata, un buffer di liquidità mediamente pari a circa 18 miliardi di euro. Le operazioni di raccolta e impiego della liquidità hanno luogo in tre diversi momenti della giornata: la prima operazione avviene la mattina e serve a raccogliere i fondi necessari per costituire il buffer di sicurezza; la seconda si svolge nel primo pomeriggio; l'ultima nel tardo pomeriggio, in genere per ricollocare sul mercato la liquidità in eccesso. Ai fini del *cash management* la Bundesbank fornisce telefonicamente alla *Finanzagentur GmgH* tre volte al giorno a orari prefissati informazioni sul saldo aggiornato del conto e sulla stima del saldo a fine giornata.

Le previsioni di liquidità sono elaborate dalla Direzione del Ministero delle Finanze che si occupa della programmazione dei flussi di cassa e messe poi a disposizione delle strutture che si occupano del *cash management* e del *debt management*. Le previsioni elaborate su un orizzonte temporale di qualche giorno o su orizzonti temporali più ampi sono poco accurate. Particolarmente accurate, invece, sono le previsioni elaborate giornalmente con riferimento al giorno successivo. Ciò in virtù delle informazioni sui pagamenti provenienti dal sistema HKR e delle modalità di gestione e regolamento interbancario delle entrate fiscali, in parte derivate (cioè riversate dai Lander), che consentono di conoscere in anticipo gli importi da regolare e prevedono orario predeterminati di regolamento sul conto del Tesoro.

In Francia le condizioni di tenuta del conto del Tesoro presso la banca centrale sono state riviste nel 2002. La nuova convenzione prevede che le somme depositate sul conto vengano remunerate al tasso marginale delle operazioni di rifinanziamento principali dell'Eurosistema per consistenze fino a 300 milioni e al tasso applicato sulla *deposit facility* per importi superiori. Nell'ambito nel Ministero del Tesoro è stata inoltre creata, nel 2001, un'agenzia responsabile della gestione del debito e del *cash management* (*Agence France du Tresor - AFT*). Infine nel 2004 sono stati introdotti obblighi di preavviso per i pagamenti delle *collectivites locales* (corrispondenti ai nostri enti locali) e nel 2008 è entrato a regime un sistema informativo (sistema *SIFT-Trésorerié*) che consente all'*Agence France du Tresor* di interagire per via telematica con la Direzione generale della Finanza Pubblica del Ministero del bilancio (DGFIP) e con la Banca di Francia ai fini della gestione della liquidità scambiandosi informazioni, sia previsionali sia a consuntivo, sui flussi di pagamento e sul saldo del conto del Tesoro e informazioni riguardanti gli interventi sul mercato.

Le entrate fiscali affluiscono sul conto del Tesoro sulla base di addebiti preautorizzati dall'amministrazione fiscale, bonifici al dettaglio disposti dal contribuente e, in minima parte, di assegni spiccati dallo stesso contribuente. Non sono previste deleghe al sistema bancario per l'accentramento della riscossione e il riversamento cumulativo dei tributi.

La liquidità viene gestita dall'AFT con l'obiettivo, stabilito dal Parlamento, che alla fine di ciascuna giornata il saldo del conto del Tesoro sia positivo e pari a 100 milioni di euro (alla fine della giornata il conto del Tesoro non può essere in rosso, ma è possibile avere scoperti infragiornalieri illimitati). Il *cash management* è condotto mantenendo sul conto un *buffer* di sicurezza di 5-7 miliardi di euro e utilizzando contratti di pronti contro termine e depositi interbancari su scadenze diversificate (dall'*overnight* a vari mesi). Le operazioni di raccolta e d'impiego della liquidità sono effettuate in tre fasi giornaliere (una fase la mattina, una il primo pomeriggio, e l'ultima, di *fine tuning*, il tardo pomeriggio). In giornate caratterizzate da tassi di mercato monetario inferiori a quelli offerti sul conto della BdF, l'AFT può mantenere a fine giornata sul conto del Tesoro giacenze superiori ai 100 milioni di euro, per non pregiudicare l'interesse economico dello Stato.

Per il *cash management* e il *debt management* l'AFT si avvale di previsioni di liquidità elaborate su un orizzonte annuale, trimestrale (aggiornate su base mensile) e giornaliero. Le previsioni annuali e trimestrali sono elaborate dalla DGFIP e fornite all'AFT. Le previsioni giornaliere, invece, sono elaborate dalla stessa AFT. Le metodologie seguite per elaborare le previsioni giornaliere non appaiono particolarmente sofisticate: in genere l'AFT replica gli andamenti osservati nelle corrispondenti giornate dell'anno precedente modificandoli in relazione a nuove informazioni. Le previsioni, inoltre, sono improntate a un approccio prudenziale, volto a minimizzare il rischio di scoperti di conto. Tale approccio prevede di essere "larghi" nella stima delle spese e prudenti in quella delle entrate.

Le previsioni di liquidità elaborate giornalmente con riferimento al giorno successivo, invece, sono particolarmente affidabili. Ciò in virtù del fatto che le *collectivites locales* hanno l'obbligo di preannunciare entro le ore 16 del giorno precedente quello di regolamento le operazioni che hanno un impatto finanziario sul conto del Tesoro pari o superiore a 1 milione di euro<sup>1)</sup> e che gran parte delle entrate fiscali sono conosciute in anticipo poiché oggetto di addebiti preautorizzati dall'amministrazione fiscale. I flussi di cassa che non è possibile conoscere con almeno un giorno di anticipo, quindi, sono: i pagamenti disposti dalle *collectivites locales* inferiori a 1 milione di euro (non soggetti ad obbligo di preavviso); i pagamenti di importo superiore a 1 milione di euro non preavvisati che l'AFT autorizza qualora sussistano motivi di urgenza; le entrate non gestite tramite addebiti preautorizzati. Per queste ultime entrate il ricorso prevalente a canali interbancari al dettaglio consente comunque di conoscere l'afflusso di fondi entro orari predeterminati della giornata.

Le problematiche riguardanti le previsioni di liquidità sono esaminate periodicamente da un comitato di coordinamento sulle previsioni e il *cash management* al quale partecipano rappresentanti delle diverse Istituzioni coinvolte (AFT, Ministero del Bilancio, *Banque de France*).

---

<sup>1)</sup> In mancanza di preavviso l'operazione slitta al giorno successivo, a meno che l'AFT non autorizzi comunque il pagamento. L'autorizzazione, tuttavia, può essere concessa solo in casi eccezionali ed entro le ore 15.

A ciò ha provveduto la legge di contabilità e finanza pubblica il cui art. 47 ha previsto che il MEF e la Banca d'Italia stipulassero una nuova convenzione per la tenuta del conto Disponibilità e dei conti a esso assimilati<sup>127)</sup> che prevedesse un saldo massimo su

---

<sup>127)</sup> Tra i conti assimilati rientrano i conti "Spese fisse telematiche" e "Tesoreria telematica". Si tratta di conti, istituiti con decreti del MEF del 31 ottobre 2002 e del 6 giugno 2003 ed esposti nel bilancio della Banca d'Italia, sui quali vengono accreditate disponibilità liquide provenienti dal conto disponibilità, destinate ad essere utilizzate per l'esecuzione, con modalità telematiche, di alcune tipologie di pagamenti. Alle somme presenti sui citati conti si applica la stessa remunerazione prevista per il conto Disponibilità, sebbene con uno sfalsamento del periodo di riferimento per il calcolo degli interessi. Il conto "Spese fisse telematiche", ad esempio, si inserisce nell'ambito del processo di pagamento, con modalità telematiche, di stipendi e pensioni. La procedura prevede l'invio con modalità telematiche, da parte del MEF alla Banca d'Italia, di un ordine collettivo di pagamento. La Banca d'Italia, dopo avere effettuato i controlli previsti, addebita il conto disponibilità per l'intero importo dell'ordine collettivo di pagamento, effettua i bonifici per i pagamenti da estinguere mediante accreditamento in conto corrente e addebita il "Conto spese fisse telematiche" per l'intero importo da corrispondere ai beneficiari nei cui confronti i pagamenti devono essere effettuati in contanti. Il "Conto spese fisse" viene, poi, addebitato mano a mano che i beneficiari riscuotono in contanti presso le tesorerie. L'istituzione del conto "Spese fisse telematiche" comporta vantaggi procedurali per la Banca d'Italia, che è in grado di estinguere con un'unica operazione un ordine collettivo di pagamento telematico che prevede quote da pagare in contanti e assicura al MEF, sulle somme destinate ai pagamenti in contanti, la stessa remunerazione prevista per il Conto disponibilità, in attesa che i beneficiari si presentino all'incasso.

cui la Banca d'Italia corrisponde un interesse commisurato a parametri di mercato monetario<sup>128)</sup>. Con un decreto del MEF sarebbero state disciplinate, sulla base di criteri di trasparenza, efficienza e competitività, le operazioni di impiego dei fondi e la selezione delle controparti.

La norma ha introdotto i presupposti per una profonda modifica nelle modalità con le quali veniva gestita la liquidità del Tesoro. Il MEF, infatti, è stato incentivato a collocare sul mercato monetario le giacenze eccedenti il saldo massimo remunerato stabilito nella convenzione. La convenzione, sottoscritta il 22 marzo 2011<sup>129)</sup>, prevede che la liquidità depositata sul conto Disponibilità al termine di ogni giornata operativa sia remunerata fino al saldo massimo di 1 miliardo di euro. Per evitare di superare il saldo massimo, la convenzione prevede che il MEF stabilizzi giornalmente il conto su un obiettivo operativo di 800 milioni di euro. Fino al saldo massimo il conto è remunerato a un tasso di interesse corrispondente a quello praticato dalla BCE nella più recente operazione di rifinanziamento principale, inferiore rispetto al tasso medio dei BOT, al quale era commisurata la remunerazione prima della riforma. La nuova disciplina ha richiesto l'avvio di un'operatività quotidiana di *cash management*, volta a stabilizzare il saldo del conto a 800 milioni al termine della giornata lavorativa. In presenza di errori in eccesso il MEF non sarebbe remunerato per la parte che supera il limite; viceversa, eventuali errori in difetto potrebbero generare il rischio di uno scoperto di cassa.

L'attività di *cash management* è basata su alcuni strumenti di impiego e di raccolta della liquidità. In particolare, la liquidità stabilmente in eccesso rispetto a quella necessaria a breve termine per effettuare i pagamenti può essere impiegata dal MEF in depositi vincolati a scadenza predeterminata presso la Banca d'Italia, remunerati al tasso EUREPO relativo ai pronti contro termine di scadenza corrispondente<sup>130)</sup>. L'apertura presso la Banca d'Italia dei depositi (e quindi l'ammontare e la scadenza degli stessi) deve essere stabilita con almeno cinque giorni lavorativi di anticipo. In questo modo essi sono prevedibili e non ostacolano la conduzione della politica monetaria unica. Per improvvise e inderogabili esigenze di liquidità, i depositi possono essere svincolati in tutto o in parte prima della scadenza. In questo caso il MEF subisce

---

<sup>128)</sup> Lo stesso tasso d'interesse è applicato alle somme giacenti sul Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato.

<sup>129)</sup> La convenzione è stata approvata con decreto MEF del 29 luglio 2011. Oltre alla stipulazione della convenzione, l'attuazione della riforma ha richiesto l'emanazione dei seguenti provvedimenti attuativi: decreto MEF n. 25391 del 25 ottobre 2011, recante "Disposizioni per la movimentazione della liquidità depositata sul conto disponibilità del Tesoro per il servizio di tesoreria e sui conti a esso assimilabili e per la selezione delle controparti partecipanti alle relative operazioni"; decreto MEF n. 113599 dell'11 novembre 2011, recante "Modalità e criteri di contabilizzazione delle operazioni di raccolta e impiego della liquidità ai sensi dell'art. 47, comma 5 della legge 31 dicembre 2009, n. 196"; decreto 28 novembre 2011, recante "Modalità di svolgimento delle operazioni per la movimentazione della liquidità depositata sul conto disponibilità del Tesoro per il servizio di tesoreria e sui conti ad esso assimilabili" (adottato ai sensi dell'art. 2, comma 4 e dell'art. 4 del decreto n. 113599 dell'11 novembre 2011); decreto MEF 29 settembre 2011, con il quale la data di entrata in vigore delle nuove modalità è stata fissata al 30 novembre 2011.

<sup>130)</sup> L'EUREPO è il tasso d'interesse praticato sul mercato dei pronti contro termine dell'area euro per scadenze comprese tra 1 giorno e 12 mesi tra banche con elevato merito di credito. Per ogni scadenza *standard* viene calcolato un indice EUREPO, che rappresenta la media dei tassi praticati dalle banche appartenenti a un gruppo selezionato di istituti (cd. "EUREPO Panel").

una decurtazione della remunerazione che varia a seconda che lo svincolo avvenga entro la prima metà della durata del deposito o successivamente.

Nel corso di ogni giornata lavorativa, inoltre, è previsto lo svolgimento di tre operazioni di raccolta o impiego della liquidità, volte a conseguire progressivamente il saldo obiettivo di fine giornata. Si tratta, in particolare, di due aste, svolte a metà mattinata e nel primo pomeriggio, attraverso le quali il Ministero può scambiare liquidità con le banche specialiste in titoli di Stato e con altre controparti individuate dallo stesso MEF, e di un'operazione di *fine tuning* che ha luogo nel tardo pomeriggio (quando le informazioni riguardanti i *cash flows* in entrata e in uscita si sono consolidate) attraverso la quale il Ministero, sulla base di contrattazioni bilaterali, effettua con una o più controparti lo scambio di liquidità necessario per conseguire o quantomeno avvicinare il saldo obiettivo al termine della giornata operativa.

La durata delle operazioni è di norma *overnight*. Il sistema è strutturato in modo tale che le operazioni giornaliere siano utilizzate essenzialmente per impiegare liquidità che viene riversata sul conto Disponibilità per costituire il cuscinetto di liquidità necessario per l'effettuazione dei pagamenti all'inizio di ogni giornata operativa. Nelle intenzioni del MEF la liquidità impiegata complessivamente in ogni giornata operativa dovrebbe mantenersi in un intervallo predeterminato il cui limite inferiore è stabilito tenendo conto degli errori più elevati commessi in passato, in valore assoluto, con riguardo alle previsioni del saldo del conto, mentre quello superiore dipende da stime relative alla capacità di assorbimento della liquidità da parte del mercato.

Considerata la rilevanza dei flussi finanziari riguardanti il pagamento degli interessi sul debito pubblico, nonché quelli relativi al rimborso e all'accensione di prestiti, l'attività di *cash management* deve svolgersi in modo integrato con l'attività di *debt management*. La gestione della liquidità, per la quale sono fondamentali le previsioni relative ai *cash flows* in entrata e in uscita dal conto Disponibilità, richiede, quindi, uno stretto coordinamento tra la RGS, competente per i pagamenti e gli incassi dello Stato e il Dipartimento del Tesoro, competente per il *cash* e il *debt management*.

Nell'ambito del nuovo sistema, la Banca d'Italia ha il compito di svolgere le aste giornaliere per l'impiego o la raccolta della liquidità e di fornire supporto al MEF nella previsione dei flussi di cassa in entrata e in uscita dal conto Disponibilità. Le decisioni relative alle operazioni di *cash management*, invece, sono di competenza del MEF.

### **3.7 Il monitoraggio infragiornaliero**

In base alla convenzione per la gestione del conto Disponibilità, il MEF gestisce la propria liquidità e determina l'ammontare delle operazioni di movimentazione della stessa sulla base di informazioni a consuntivo e previsionali comunicate giornalmente dalla Banca d'Italia. A tale fine, si è reso necessario definire una procedura di monitoraggio infragiornaliero per estrarre dalle basi dati della tesoreria statale le informazioni da inviare giornalmente al MEF, necessarie per la definizione degli interventi correttivi da effettuare sul saldo del conto. La procedura implementata:

- individua giornalmente i movimenti di incasso e di pagamento che risultano prenotati dalle procedure telematiche e che non siano stati ancora regolati <sup>131)</sup>;
- integra queste informazioni con la stima di alcuni movimenti basata sulle serie storiche dei dati di tesoreria e con ulteriori movimenti derivanti da altre fonti;
- individua, nei vari momenti della giornata, tra i movimenti prenotati e stimati, quelli che risultano via via regolati.

Le stime del saldo del conto di fine giornata così ottenute vengono inviate al MEF cinque volte al giorno in orari funzionali alla determinazione dell'importo delle operazioni di impiego da svolgersi tramite asta e tramite contrattazioni bilaterali e negli orari immediatamente successivi allo svolgimento delle stesse per verificare il saldo raggiunto dal conto. Nel pomeriggio di ogni giorno la Banca invia inoltre al MEF una stima preliminare del saldo del conto atteso per il giorno successivo.

Lo scambio delle informazioni avviene utilizzando un portale *web* del MEF sul quale la Banca d'Italia inserisce, nelle fasce orarie concordate e secondo uno schema standard condiviso tra le due Istituzioni, il flusso contenente le previsioni del saldo giornaliero. Attraverso lo stesso sistema, le previsioni del saldo giornaliero trasmesse negli orari funzionali alla determinazione dell'importo delle aste possono essere integrate dalla RGS in base a informazioni in proprio possesso ovvero essere validate. La previsione trasmessa dalla Banca nel pomeriggio contenente la stima della variazione del saldo del giorno successivo è validata o integrata dal Dipartimento del Tesoro essenzialmente con i movimenti relativi alle emissioni, ai rimborsi e agli interessi sui titoli del debito pubblico.

La Banca d'Italia e il MEF hanno stipulato un protocollo operativo che disciplina i contenuti e i tempi degli scambi informativi per la condivisione delle informazioni di preconsuntivo e di monitoraggio infragiornaliero nonché le procedure di *contingency* da applicare in caso di malfunzionamento dei canali di comunicazione.

### **3.8 La condivisione con il MEF delle informazioni previsionali**

La convenzione MEF-Banca d'Italia per la gestione del conto stabilisce che il Ministero abbia la facoltà di impiegare presso la Banca la liquidità in eccesso attraverso depositi vincolati a scadenza predeterminata. La definizione dei depositi vincolati necessita di previsioni giornaliere dell'andamento del conto su un orizzonte di medio periodo. A tale proposito la convenzione ha stabilito che “il Ministero e la Banca scambiano e confrontano le informazioni previsionali sulle variazioni giornaliere del conto disponibilità, dei conti assimilabili e del fondo di ammortamento, su orizzonti coerenti con quelli considerati nelle operazioni di gestione della liquidità e comunque non superiori a 60 giorni”.

Con tale finalità, una volta alla settimana la Banca condivide con il Ministero le previsioni giornaliere delle disponibilità del Tesoro riferite a un orizzonte temporale minimo pari a 30 giorni suddivise nelle componenti relative al fabbisogno e alla sua

---

<sup>131)</sup> Un movimento viene definito regolato quando è stato finalizzato sui sistemi di regolamento (dettaglio e Target2), ovvero direttamente sul conto disponibilità (per i soli movimenti che non transitano nei sistemi di regolamento).

copertura. Una volta definite le previsioni del fabbisogno e della copertura, la Banca elabora delle ipotesi sull'ammontare e la distribuzione dei depositi vincolati in modo tale che l'importo residuo eccedente l'obiettivo giornaliero di 800 milioni di euro possa ragionevolmente essere impiegato sul mercato monetario.

Il protocollo operativo tra Banca e Tesoro stabilisce che solitamente ogni lunedì la Banca comunichi al Ministero le proprie stime inviando un prospetto standard entro un orario concordato. Il Ministero, sulla base delle informazioni disponibili, formula le proprie ipotesi e invia alla Banca il prospetto nella giornata lavorativa successiva, di norma il martedì. Nella mattina della giornata successiva, la Banca invia alla BCE le previsioni delle giacenze complessive del Ministero. Tali previsioni comprendono lo stock dei depositi vincolati (sia già disposti sia solo previsti dal MEF), il saldo obiettivo del conto disponibilità (800 milioni) e lo stock del Fondo ammortamento.

In aggiunta allo scambio settimanale tramite il prospetto sopra riportato, la Banca e il MEF si informano reciprocamente circa eventuali scostamenti tali da modificare in maniera significativa l'ammontare degli impieghi sul mercato monetario e richiedere una revisione dei depositi vincolati stimati.

### **3.9 La nuova procedura di gestione del conto Disponibilità**

L'operatività connessa con la riforma del conto è stata avviata il 30 novembre 2011. A partire da questa data la liquidità precedentemente accentrata sul conto si articola in tre componenti distinte, su ognuna delle quali è prevista una differente remunerazione:

- una componente remunerata al tasso delle operazioni di rifinanziamento principale (*Main Refinancing Operations* - MRO) fino ad un saldo massimo di un miliardo, stabilizzata giornalmente su un importo obiettivo di 800 milioni di euro;
- depositi a tempo detenuti presso la Banca e remunerati ai tassi di mercato Euro per di durata corrispondente;
- impieghi *overnight* presso il mercato monetario per l'importo residuo, remunerati ai corrispettivi tassi di mercato (vicini al tasso Eonia) e operazioni bilaterali, di norma *overnight*.

L'attività di monitoraggio infragiornaliero del conto e il complesso scambio giornaliero e settimanale di flussi informativi e previsionali tra la Banca e il MEF hanno consentito di stabilizzare costantemente il saldo di fine giornata intorno al target di 800 milioni di euro fissato nella Convenzione. In particolare, se si eccettua l'ultimo giorno lavorativo del 2012 e tre giornate in cui il sistema è stato sospeso, il saldo medio è risultato in linea con l'obiettivo.

Dall'avvio della nuova operatività, l'errore di stima dell'aggregato dei *Government Deposits* italiani si è significativamente ridotto su tutti gli orizzonti previsivi.

Fino al 22 dicembre 2011, l'ammontare delle operazioni giornaliere di impiego sul mercato monetario è risultato in media intorno a 3,4 miliardi. Dopo il 22 dicembre, in seguito all'operazione di rifinanziamento triennale effettuata dall'Eurosistema (*Long Term Refinancing Operation* - LTRO), la liquidità del sistema è aumentata e i tassi di mercato

sono scesi a fronte di un tasso minimo per le aste di liquidità, fissato dal MEF a un livello superiore ai tassi prevalenti sul mercato monetario. In tale situazione la partecipazione alle aste si è sostanzialmente annullata<sup>132)</sup>.

La stabilizzazione del saldo giornaliero intorno agli 800 milioni da parte del MEF è stata finora realizzata attraverso interventi d'impiego di fine giornata effettuati in prevalenza nei confronti della Cassa DD.PP. (accreditata dal MEF come controparte nelle operazioni di impiego della liquidità), che ha assorbito le eccedenze del saldo del conto non impiegate sul mercato. Le modalità di questo intervento sono state definite sulla base di un accordo fra il MEF e la Cassa che successivamente si è impegnata anche a effettuare operazioni bilaterali con durata superiore (fino a 14 giorni) il cui importo è variabile e determinato sulla base delle previsioni della componente più stabile del conto. Le negoziazioni bilaterali con durata superiore alla scadenza *overnight* stanno progressivamente affiancando l'accensione di depositi vincolati presso la Banca d'Italia. Nel 2012 la consistenza media giornaliera dei depositi presso la Banca d'Italia e degli impieghi sul mercato è risultata pari a circa 20 e 13 miliardi di euro rispettivamente.

### **3.10 Gli obblighi informativi previsti dalla legge n. 196/2009 per migliorare la programmazione dei flussi di cassa**

La riforma del conto Disponibilità ha determinato un forte impegno delle strutture interessate della Banca d'Italia e del MEF per migliorare l'affidabilità delle previsioni sui flussi finanziari regolati giornalmente sul conto. Infatti, è in base alle previsioni sulle variazioni del saldo, migliorabili con una rigorosa programmazione dei flussi di cassa, che si decide l'operatività sul mercato monetario, assicurando nel contempo i fondi necessari per i pagamenti e stabilizzando quindi il saldo di fine giornata al di sotto della soglia massima remunerata.

Attualmente sono disponibili informazioni previsionali su orizzonti di qualche mese essenzialmente per i pagamenti ricorrenti o a scadenza prefissata delle amministrazioni statali (stipendi, interessi, trasferimenti a enti, rimborsi di titoli), che rappresentano circa il 65 per cento dei *cash flows* in uscita dal conto. Per gli altri pagamenti (pagamenti non ricorrenti delle amministrazioni dello Stato, tiraggi degli enti di tesoreria unica, Cassa Depositi e Prestiti, Poste Italiane, Unione Europea) le previsioni a più mesi si basano esclusivamente su informazioni tratte da serie storiche. Gli incassi, invece, sono acquisiti spesso con scadenze prefissate, ma restano incerti nel loro ammontare fino all'avvicinarsi della data di regolamento.

Il quadro informativo si arricchisce in misura significativa a 2 o 3 giorni dalla data di regolamento, quando si rendono disponibili informazioni sui prelievi dai conti correnti di tesoreria centrale<sup>133)</sup> (che rappresentano circa l'8 per cento delle uscite), sugli incassi da emissioni di titoli e prestiti esteri (47 per cento degli incassi) e sui rversamenti fiscali

---

<sup>132)</sup> Per maggiori dettagli cfr. [http://www.dt.tesoro.it/it/debito\\_pubblico/altre\\_operazioni/](http://www.dt.tesoro.it/it/debito_pubblico/altre_operazioni/).

<sup>133)</sup> I titolari dei conti correnti di Tesoreria Centrale, infatti, sono tenuti a preavvisare la RGS dei propri prelievi con alcuni giorni di anticipo.

tramite delega unica<sup>134)</sup> (circa il 70 per cento degli incassi complessivi). Le informazioni sugli altri flussi di cassa in entrata e in uscita dal conto disponibilità sono acquisite nel corso della stessa giornata di regolamento<sup>135)</sup>.

Per migliorare le previsioni sui *cash flows* in entrata e in uscita dal conto, l'art. 46 della legge n. 196/2009, modificato dal decreto legge n. 98 del 6 luglio 2011 (convertito nella legge n. 111 del 15 luglio 2011) stabilisce che, ai fini dell'efficiente gestione del debito pubblico e per le finalità dell'art. 47 della legge, le amministrazioni statali, incluse le loro articolazioni, e le amministrazioni pubbliche titolari di conti accesi presso la tesoreria dello Stato comunicano telematicamente al MEF la stima dei flussi di cassa giornalieri con le scadenze e le modalità stabilite con decreti dello stesso Ministero<sup>136)</sup>. Gli obblighi di comunicazione sono posti a carico dei dirigenti titolari dei centri di responsabilità amministrativa, per i quali è prevista, in caso di mancata comunicazione, una sanzione pecuniaria corrispondente al 5 per cento della retribuzione di risultato.

Le scadenze e le modalità delle comunicazioni sono state stabilite con decreto del MEF del 13 luglio 2011. Si tratta di informazioni funzionali sia alla gestione della liquidità dello Stato sia alla gestione del debito pubblico. L'art. 1 del decreto impone ai Ministeri di comunicare telematicamente alla RGS, entro il 31 dicembre di ogni anno, tutti i pagamenti previsti per l'anno successivo, indicando, per ciascuno di essi, il capitolo di bilancio, l'importo e il giorno in cui si prevede il pagamento. La comunicazione riguarda i pagamenti che cumulativamente nel mese di riferimento superano i 50 milioni di euro a carico di un singolo capitolo di spesa o relativamente a pagamenti aventi la stessa natura economica. I Ministeri devono distinguere tra pagamenti di natura ricorrente e di natura non ricorrente e tra pagamenti effettuati a beneficiari esterni alla Tesoreria dello Stato (che comportano un'uscita di liquidità dal conto) e pagamenti eseguiti mediante accredito ad altri conti di tesoreria (che non comportano un'uscita di liquidità dal conto ma solo scritturazioni contabili, in addebito e accredito, sui conti di tesoreria interessati). Le previsioni iniziali devono essere aggiornate entro il giorno 10 di ciascun mese.

---

<sup>134)</sup> La rilevazione di informazioni previsionali sui versamenti fiscali è agevolata quando i tributi sono riscossi presso il sistema bancario che è tenuto a riversare cumulativamente i fondi alla tesoreria a distanza di alcuni giorni lavorativi. È questo il caso dei versamenti unificati tramite delega unica (mod. F24). Per una serie di tributi pagabili presso i concessionari e le banche tramite il modello F23 (imposta di registro, bollo, ipotecarie, catastali ecc.) non si dispone invece di alcuna informazione previsionale sull'ammontare e sulle date di riversamento in Tesoreria.

<sup>135)</sup> In particolare: il dato sui pagamenti in contanti o con emissione di vaglia (circa il 2 per cento del totale) si consolida alle 13.30 con la chiusura delle tesorerie mentre quello riguardante l'operatività di Poste Italiane (circa il 6 per cento dei flussi) è disponibile alle 8.45; l'informazione sui bonifici "urgenti" di delega unica si consolida alle 14.50; infine il dato relativo ai versamenti effettuati tramite bonifici non di delega unica è disponibile alle ore 17.00.

<sup>136)</sup> Finora, in assenza di una norma primaria che attribuisse il potere di emanare decreti per chiedere informazioni previsionali finalizzate alla programmazione dei flussi di cassa, la RGS ha utilizzato lo strumento della circolare "intersoggettiva" (cfr. circolare n. 18/2002) per richiedere a Regioni, Enti locali ed altri enti pubblici, tali informazioni. Nella categoria delle circolari "intersoggettive", elaborata dalla dottrina amministrativa, rientrano quelle circolari che, contraddicendo al carattere interorganico che si riscontra solitamente in questo tipo di atti amministrativi, si rivolgono a organi e uffici appartenenti ad un ente pubblico diverso da quello dell'autorità emanante.

Con la circolare n. 26 emanata dal MEF il 24 luglio 2012 è stata implementata la piattaforma informatica denominata “conto Disponibilità”, alla quale accedono tutti i soggetti coinvolti nella programmazione finanziaria<sup>137)</sup>, allo scopo di agevolare l’inserimento dei dati e di migliorare le tecniche di analisi, valutando gli scostamenti dei dati effettivi rispetto a quelli comunicati dagli enti; un modello previsivo messo a punto da Consip per la RGS per il trattamento di una grande quantità di dati consentirà di migliorare il monitoraggio degli stessi. In questa linea si pone anche la circolare n. 28 del 14 giugno 2013 con la quale la RGS ha fornito indicazioni sulla predisposizione del “piano finanziario dei pagamenti” (c.d. “crono programma”), che è condizione necessaria per l’ammissione a pagamento dei titoli di spesa, estendendolo a tutte le tipologie di spesa.

La RGS, con circolare n. 32 del 17 luglio 2013, avente ad oggetto le previsioni di bilancio per il 2014 e per il triennio 2014-2016, ha ribadito che le previsioni di cassa devono rispecchiare le effettive necessità di pagamento delle amministrazioni, tenendo conto anche della capacità di spesa delle stesse e della necessità di operare il graduale smaltimento dei residui passivi. Ha ricordato, a tal fine, le disposizioni introdotte dall’art. 6 (commi 10 e 12) del decreto-legge n. 95/2012 nonché dall’art. 6 (comma 11-quater) del decreto-legge n. 35/2013, convertito nella legge n. 64/2013 e le circolari n. 1 e 28 del 2013 che impongono ai dirigenti responsabili della gestione l’obbligo di predisposizione, per tutte le spese, di un piano finanziario dei pagamenti in relazione a ciascun impegno assunto sui capitoli di bilancio di pertinenza.

Per quanto riguarda le agenzie e le pubbliche amministrazioni, titolari di conti presso la tesoreria statale, incluse nella lista S13 elaborata dall’ISTAT ai fini del calcolo dell’indebitamento netto della PA, l’art. 2 del decreto del 13 luglio 2011 prevede che le stesse siano tenute a comunicare alla RGS, entro il giorno 25 di ogni mese per il mese successivo, la stima giornaliera dei movimenti finanziari di importo giornaliero complessivo superiore a 10 milioni di euro. La stima deve essere aggiornata settimanalmente entro la giornata di venerdì con riguardo alla settimana successiva. Per gli enti previdenziali e gli agenti della riscossione (Equitalia) le comunicazioni non si riferiscono ai conti accesi alle singole gestioni, ma all’importo complessivo giornaliero relativo a ciascun ente.

È opportuno sottolineare che il miglioramento delle previsioni sui *cash flows* in uscita dal conto è legato non solo alla formale comunicazione delle informazioni previsionali sulle rispettive programmazioni finanziarie da parte delle pubbliche amministrazioni, ma anche al fatto che i programmi dei pagamenti vengano rispettati. Pertanto, la qualità della programmazione e della gestione delle risorse finanziarie da parte delle amministrazioni è cruciale per il miglioramento delle previsioni sui *cash flows* in uscita dalla tesoreria.

Gli obblighi informativi previsti dall’art. 46 appaiono in linea con le norme che disciplinano il conto disponibilità di cui all’art. 47 della legge n. 196. È positivo il fatto che tali obblighi siano stati messi a punto e condivisi da gruppi di lavoro interistituzionali. Nel

---

<sup>137)</sup> La circolare contiene infatti anche l’elenco degli enti tenuti alla comunicazione ai sensi dell’art. 46 della legge n. 196/2009, elenco successivamente aggiornato con la circola n. 4 del 6 febbraio 2013.

determinare il contenuto dei decreti attuativi il MEF ha tenuto conto del fatto che le previsioni sui “tiraggi” dal conto degli enti di tesoreria unica richiedono una integrazione tra le informazioni previsionali sui flussi di cassa degli enti e quelle sui trasferimenti dal bilancio dello Stato e sulle disponibilità liquide presso la tesoreria statale e presso il sistema bancario. A questo scopo lo sfruttamento integrato delle basi dati della tesoreria dello Stato e del Siope è in grado di fornire un apporto decisivo al miglioramento delle previsioni.

Il contributo delle informazioni previsionali fornite dagli enti ai sensi dell’art. 47 dipende dalla qualità e attendibilità delle stesse. In ciò si può cogliere un nesso con la riforma della P.A., volta a migliorare l’efficienza e l’efficacia dell’azione amministrativa. In particolare, occorrerebbe attribuire maggiore importanza all’aspetto della programmazione finanziaria nell’ambito dei sistemi di misurazione e valutazione della performance delle amministrazioni e dei dirigenti titolari di centri di responsabilità amministrativa e nei connessi meccanismi premiali e sanzionatori.

Dal punto di vista normativo occorre sottolineare che anche il D.M. 8 agosto 2010, attuativo delle norme in materia di analisi e revisione delle procedure di spesa e di tempestività dei pagamenti delle pubbliche amministrazioni <sup>138)</sup>, prevede obblighi di comunicazione riguardanti la programmazione finanziaria delle amministrazioni. In particolare il decreto impone alle amministrazioni dello Stato, tramite il dirigente responsabile della spesa, di inviare al competente Ufficio Centrale di Bilancio il programma dei pagamenti previsti nell’anno. Nel programma, da aggiornare in corso d’anno, devono essere indicati tutti i pagamenti previsti, non solo quelli derivanti da obbligazioni giuridicamente perfezionate, regolarmente contabilizzate e formalizzate al sistema informativo come atti d’impegno, ma anche quelli che deriveranno da obbligazioni ancora da assumere. Sono previsti, inoltre, l’obbligo, per il dirigente responsabile della spesa, di segnalare il rischio che le previsioni indicate nel programma non siano rispettate e la responsabilità disciplinare e amministrativa dello stesso dirigente in caso di mancata segnalazione.

Si riscontrano connessioni anche con la norma, contenuta nell’art. 42 della stessa legge di contabilità e finanza pubblica, che prevede il passaggio a un bilancio di sola cassa. Il venir meno dei margini di flessibilità resi disponibili dalla presenza di un bilancio di competenza a fianco del bilancio di cassa <sup>139)</sup>, infatti, renderà necessario migliorare la programmazione finanziaria infrannuale all’interno dell’amministrazione, coinvolgendo le strutture dedicate a tale attività, per evitare il rischio di esaurire in anticipo i fondi e trovarsi nell’impossibilità di effettuare pagamenti. La riforma del bilancio di cassa, tuttavia, non è stata ancora attuata ed è tuttora in corso la sperimentazione con alcune amministrazioni centrali dello Stato.

Tra gli enti assoggettati agli obblighi di comunicazione rivestono una particolare importanza, per la finanza pubblica, gli enti territoriali diversi dallo Stato. Per tali enti

---

<sup>138)</sup> Il D.M. 8 agosto 2010 è stato emanato in attuazione delle norme in materia di analisi e revisione delle procedure di spesa e di tempestività dei pagamenti delle pubbliche amministrazioni contenute nell’art. 9, comma 1-ter del D.L. n. 185/2008 e nell’art. 9 del D.L. n. 78/2009.

<sup>139)</sup> Sul punto si veda Bilancio di cassa e Tesoreria statale, Testimonianza del Capo del Servizio Rapporti con il Tesoro Bruno D’Offizi alla 5<sup>a</sup> Commissione (Programmazione economica, Bilancio) del Senato in materia di passaggio dal bilancio di competenza al bilancio di cassa. Dicembre 2010.

l'art. 46, comma 3 della legge n. 196 prevede che la RGS e la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica svolgano un monitoraggio degli scostamenti tra i dati effettivi e quelli comunicati *ex ante*. Il monitoraggio dovrà essere svolto con cadenza annuale, entro 90 giorni dalla chiusura di ciascun esercizio. In sede di Conferenza sono adottati gli interventi necessari al miglioramento della previsione giornaliera dei flussi che transitano nella tesoreria statale e eventualmente ridefinite le sanzioni in caso di mancato rispetto dell'obbligo di comunicazione.

Altre norme riguardanti i flussi di cassa sono previste dai commi 4 e 6 dell'art. 46. Per migliorare la prevedibilità dei *cash flows* in entrata, il comma 4 stabilisce che tutti i versamenti e i riversamenti nella tesoreria statale di tributi e contributi d'importo unitario superiore a 500.000 euro, anche se effettuati con procedure diverse dalla delega unica, siano eseguiti con bonifici di importo rilevante (B.I.R.) regolati attraverso il sistema Target<sup>140)</sup>, con immissione degli ordini il giorno lavorativo precedente a quello di regolamento sul conto disponibilità. In caso di mancato rispetto di tale norma, è posto a carico dei soggetti inadempienti l'obbligo del versamento al bilancio statale degli interessi legali calcolati per un giorno sull'importo versato.

Anche per i riversamenti relativi alla delega unica, effettuati dalle banche tramite B.I.R., è prevista l'immissione degli ordini il giorno lavorativo precedente a quello di regolamento. I B.I.R. possono essere immessi nel sistema lo stesso giorno del regolamento oppure prima del giorno di regolamento<sup>141)</sup>. Nel primo caso la liquidità viene trasferita in tempo reale al momento dell'immissione dell'ordine. Nel secondo caso, invece, l'ordine è immagazzinato in uno scadenzario e regolato alla data indicata, all'orario di avvio dell'operatività giornaliera del sistema. L'uso dei B.I.R. nello stesso giorno di regolamento per l'effettuazione di versamenti in tesoreria costituisce un problema per le previsioni di liquidità in quanto le somme, di elevato ammontare, affluiscono al conto senza preavviso<sup>142)</sup>. Se il B.I.R. è immesso nel sistema il giorno precedente alla data di regolamento, invece, è possibile, attraverso l'analisi dello scadenzario TARGET, conoscere con un giorno di anticipo l'ammontare di liquidità che affluirà sul conto del Tesoro il giorno successivo, all'avvio dell'operatività del sistema<sup>143)</sup>.

---

<sup>140)</sup> TARGET (*Trans-European Automated Real-Time Gross Settlement Express Transfer System*) è il sistema di regolamento lordo in tempo reale, paneuropeo che consente alle banche e alle Banche centrali dell'Eurozona di scambiarsi liquidità attraverso bonifici d'importo rilevante; è basato su una piattaforma unica condivisa (*Single Shared Platform, SSP*) realizzata e gestita dalla Banca d'Italia, dalla *Bundesbank* e dalla *Banque de France*. Il sistema è operativo tutti i giorni di calendario, ad eccezione dei sabati, delle domeniche e di alcune giornate festive, dalle 7.00 alle 18.00 (ora locale presso la BCE).

<sup>141)</sup> È possibile immettere B.I.R. in TARGET fino a 5 giorni prima della data di regolamento.

<sup>142)</sup> Le somme da versare in tesoreria affluiscono in primo luogo sul conto che la Banca d'Italia possiede presso il sistema dei pagamenti interbancari. Nel corso della giornata operativa una procedura informatica effettua continuamente ricerche su tale conto per individuare le somme di pertinenza della tesoreria dello Stato, che vengono trasferite automaticamente sul conto del Tesoro.

<sup>143)</sup> Anche l'utilizzo dei bonifici al dettaglio per i versamenti in tesoreria (possibilità concessa dal D.M. n. 293/2006) può creare problemi per le previsioni di liquidità poiché il meccanismo di compensazione nei diversi cicli giornalieri delle operazioni è tale che solo dopo ogni ciclo una procedura informatica estrae l'elenco dei bonifici in entrata e in uscita riguardanti la tesoreria statale e il relativo saldo viene addebitato o accreditato sul conto Target della Banca d'Italia e a seguire, con il medesimo segno, sul conto del Tesoro; in pratica, l'effetto finanziario è conosciuto solo *ex post* mentre sarebbe utile come per le altre fattispecie conoscerlo *ex ante*.

Il comma 6 dell'art. 46 autorizza il MEF a stipulare protocolli d'intesa con i soggetti diversi dalle pubbliche amministrazioni titolari di conti di tesoreria. Attraverso tali protocolli il MEF potrà concordare con gli enti interessati comunicazioni preventive o comunque modalità di utilizzo delle risorse iscritte nei rispettivi conti, idonee a conoscere in anticipo gli impatti della loro attività sul conto disponibilità. Gli atti convenzionali che disciplinano modalità e tempi di riversamento di tributi e contributi nella tesoreria dello Stato dovranno essere adeguati alle disposizioni di cui all'art. 46, con particolare riferimento a quelle che disciplinano il servizio di riscossione dei versamenti eseguiti con la procedura di "delega unica" che potranno prevedere ulteriori penalità in caso di mancato rispetto degli obblighi di comunicazione, oltre a quelle già inserite nello stesso art. 46.

Per le entrate fiscali un miglioramento delle previsioni va perseguito, in linea generale, investendo nell'analisi della normativa fiscale e nell'affinamento delle metodologie previsionali, con particolare riguardo alle relazioni tra gettito fiscale e variabili macroeconomiche.

Miglioramenti delle previsioni su orizzonti brevissimi (1 o 2 giorni lavorativi) potrebbero prevedere la sostituzione del bonifico con altri strumenti di versamento. Ad esempio si potrebbe estendere il più possibile l'uso della delega unica da parte delle pubbliche amministrazioni<sup>144)</sup>, ampliare il ricorso ai bonifici Target con modalità "warehouse" secondo quanto stabilito dall'art. 46 della legge n.196/2009, che consentono di avere informazioni in anticipo, promuovere l'utilizzo di procedure d'incasso che prevedano l'invio diretto dei flussi informativi alle pubbliche amministrazioni beneficiarie (ad esempio i SEPA *direct debits*, molto utilizzati per i versamenti fiscali negli altri paesi, attraverso i quali sarebbero le stesse amministrazioni creditrici a inviare alle banche le richieste di incasso concordate con i debitori) o l'adozione di soluzioni quali l'attuale modello I24, frutto di una convenzione stipulata tra Agenzia delle Entrate e ABI, che consente l'invio telematico delle informazioni (tributi, contributi e altre somme) direttamente all'Agenzia, pur regolando tramite bonifico.

Un'altra soluzione, complementare a quella precedente, potrebbe essere l'introduzione di limiti orari all'immissione dei bonifici da parte del sistema bancario, da fissare entro il termine della mattinata lavorativa e comunque prima dello svolgimento degli interventi infragiornalieri di regolazione della liquidità. Limiti di questo tipo potrebbero essere introdotti attraverso accordi con il sistema bancario (ma tali soluzioni vincolerebbero solo le banche italiane e quindi non risolverebbero il problema dei bonifici disposti da banche estere), oppure ricorrendo a un decreto emanato ai sensi dell'art. 47, comma 5 che attribuisce al MEF il potere di stabilire i tempi per il regolamento dei pagamenti e degli incassi di tesoreria<sup>145)</sup>.

Quest'ultima soluzione consentirebbe l'introduzione di un limite orario vincolante per tutti gli operatori, nazionali ed esteri. Qualora affluiscano comunque bonifici "in

---

<sup>144)</sup> Gli enti pubblici utilizzano la delega unica attraverso la procedura F24 EP. Di contro un peggioramento delle previsioni si avrebbe estendendo l'uso del bonifico per il versamento dei tributi (ad esempio consentendo di utilizzare il bonifico per il pagamento dei diritti doganali).

<sup>145)</sup> L'art. 47, comma 5, della legge n. 196/2009 prevede che "con decreti del Ministero dell'Economia e delle Finanze sono definiti modalità e criteri di contabilizzazione delle operazioni disciplinate dalle disposizioni di cui al presente articolo, nonché le modalità e i tempi di movimentazione dei fondi presso la tesoreria statale".

ritardo”, la somma potrebbe essere restituita alla banca mittente oppure appostata in via transitoria su un conto della Banca d’Italia, esterno alla tesoreria, rinviando l’accredito sul conto Disponibilità al giorno seguente. Entrambe le soluzioni configurerebbero una mancata finalizzazione dei bonifici, e quindi un mancato rispetto, da parte delle banche, degli obblighi stabiliti dalla *Payment Service Directive* (PSD), secondo la quale i bonifici devono essere finalizzati il giorno successivo a quello in cui sono disposti.

In caso di versamenti fiscali non vi sarebbero ripercussioni per il contribuente, in quanto, ai fini dell’adempimento delle obbligazioni fiscali, rileva il versamento presso l’intermediario<sup>146)</sup>. Le due opzioni, tuttavia, differiscono con riguardo alle implicazioni per le previsioni finalizzate alla politica monetaria. La restituzione delle somme alle banche mittenti eviterebbe di incorrere in errori di previsione a fini di politica monetaria, mentre il mantenimento delle somme su un conto di banca, pur favorendo la stabilizzazione del conto disponibilità, non sarebbe in grado di evitare errori di previsione se il conto di banca sul quale verrebbero appostate transitoriamente le somme fosse classificato tra i *government deposits*.

Il problema della prevedibilità dei flussi di cassa generati da alcuni soggetti esterni al perimetro della pubblica amministrazione (in particolare Poste Italiane e Cassa Depositi e Prestiti), la cui presenza nella tesoreria statale rappresenta, per certi versi, un’anomalia, potrebbe essere affrontato disciplinando la loro operatività in modo tale da renderne prevedibile con qualche giorno di anticipo l’impatto sul saldo del conto disponibilità.

Secondo la giurisprudenza costituzionale le norme, contenute nell’art. 46, che prevedono, a carico degli enti territoriali, obblighi informativi sui rispettivi flussi di cassa, e attribuiscono al MEF il compito di definire tempi e modalità di trasmissione, rientrano tra le norme di coordinamento della finanza pubblica, ed in particolare tra le norme che la Corte Costituzionale ha definito “strumentali”. Queste norme sono state riconosciute costituzionalmente legittime se non pongono vincoli gestionali agli enti (Riquadro 12).

## **RIQUADRO 12**

### **Cenni sulla giurisprudenza costituzionale in materia di coordinamento della finanza pubblica.**

Le norme contenute nell’art. 46 della legge n. 196/2009 rientrano nel coordinamento della finanza pubblica, materia in cui lo Stato e le Regioni, ai sensi dell’art. 117, comma 3, della Costituzione, hanno una potestà legislativa concorrente. Nell’ambito di tale materia, pertanto, è riservata allo Stato la definizione dei principi fondamentali, attraverso l’emanazione di leggi o altri atti aventi forza di legge, mentre la disciplina puntuale è stabilita con legge regionale, nel rispetto dei principi costituzionali e dei principi stabiliti dalle leggi e dagli altri atti aventi forza di legge dello Stato.

<sup>146)</sup> Il D.M. n. 293 del 9 ottobre 2006, che ha aggiunto il bonifico agli strumenti di versamento previsti dall’art. 230 del RCGS, ha stabilito (art. 1, comma 2) che la ricevuta del bonifico ha potere liberatorio per il debitore dalla data di addebito del proprio conto corrente, ovvero dalla data di effettuazione del versamento presso l’intermediario bancario o postale. Si veda anche la circolare RGS n. 20 dell’8 maggio 2007.

La Consulta è stata chiamata più volte a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale di norme di legge statali riguardanti il coordinamento della finanza pubblica, alle quali le regioni e le province autonome hanno contestato il fatto di stabilire una disciplina di dettaglio e quindi di debordare dai limiti della potestà legislativa concorrente dello Stato. Ciò soprattutto a seguito della riforma, nel 2001, del titolo V parte II della Costituzione.

In generale la Corte ritiene che il coordinamento della finanza pubblica non sia propriamente una “materia”, quanto piuttosto una “funzione”, finalizzata a garantire l’equilibrio finanziario complessivo della Repubblica. È opinione della Corte che lo svolgimento di tale funzione spetti, a livello nazionale, allo Stato, che può esercitarla non solo con l’emanazione di leggi e atti aventi forza di legge che stabiliscono i principi di coordinamento ai quali le Regioni e gli Enti locali devono ispirare la loro condotta finanziaria, nel rispetto dell’autonomia che la Costituzione garantisce alle diverse componenti della Repubblica, ma anche attraverso provvedimenti adottati nell’esercizio di poteri amministrativo, di regolazione tecnica, rilevazione di dati e controllo, disciplinati dalla legge statale.

Ad ogni modo le norme statali di principio devono lasciare alle Regioni la possibilità di definire le regole di dettaglio della loro condotta finanziaria, mentre i provvedimenti amministrativi non possono incidere sulle scelte autonome degli enti riguardanti la provvista o l’impiego delle risorse<sup>1)</sup>.

Nell’ambito delle norme statali di coordinamento della finanza pubblica, la Corte Costituzionale distingue tra norme “finali” e norme “strumentali” di coordinamento. Le prime (ad esempio le norme che stabiliscono vincoli generali al disavanzo o alla spesa corrente, le norme che disciplinano il patto di stabilità interno, ecc.), servono a svolgere direttamente la funzione di coordinamento della finanza pubblica. Le seconde, tra cui rientrano le norme riguardanti la raccolta di informazioni finanziarie, la certificazione dei bilanci, il controllo sulla gestione degli enti da parte della Corte dei conti, ecc., sono strumentali allo svolgimento della funzione di coordinamento.

Ai nostri fini interessa, in particolare, la giurisprudenza costituzionale relativa alle norme “strumentali” di coordinamento della finanza pubblica che prevedono obblighi informativi a carico delle Regioni e degli Enti locali e sanzioni a carico degli enti e amministrazioni inadempienti.

Al riguardo la Consulta, proseguendo nel solco già tracciato dalla sentenza n. 95/1981 relativa agli obblighi informativi previsti dall’art. 30 della legge n. 468/1978 ai fini della predisposizione delle relazioni trimestrali di cassa, anche dopo la riforma costituzionale del titolo V della parte seconda della Costituzione ha costantemente affermato che la previsione di obblighi di trasmissione all’amministrazione centrale di dati e informazioni a scopo di monitoraggio, non costituisce lesione dell’autonomia regionale e locale.

Ad esempio con la sentenza n. 376/2003, la Consulta ha ritenuto costituzionalmente legittima la norma, contenuta nell’art. 41 della legge n. 448/2001, che prevede, a carico di Regioni ed Enti locali, l’obbligo di comunicare periodicamente al MEF i dati relativi alla propria situazione finanziaria, per consentire al Ministero di coordinare l’accesso al mercato dei capitali da parte degli stessi enti territoriali. La Corte ha giustificato questo orientamento con il fatto che tale norma riveste una funzione meramente conoscitiva.

---

<sup>1)</sup> Si vedano, in particolare, le sentenze n. 376/2003, 414/2004 e 121/2007.

La sentenza n. 190/2008, invece, ha sancito la legittimità costituzionale della norma, contenuta nell'art. 1 della legge n. 296/2006, che prevede l'obbligo, da parte delle amministrazioni regionali e locali, di comunicare annualmente al Dipartimento della Funzione Pubblica una serie di dati inerenti alla loro partecipazione a consorzi e società. Per la Consulta si tratta di una norma che mira a garantire all'amministrazione centrale un'adeguata conoscenza della spesa pubblica complessiva in vista dell'adozione, a livello nazionale, di misure di finanza pubblica idonee ad assicurare il rispetto dei parametri stabiliti nell'ambito del patto di stabilità e crescita dell'Unione Europea.

Alcune sentenze, inoltre, hanno affermato la legittimità costituzionale di norme di legge che attribuiscono al MEF il potere di definire prospetti e modalità di trasmissione delle informazioni finanziarie da parte delle Regioni e degli Enti locali.

Con la sentenza n. 36/2004, ad esempio, è stata riconosciuta la legittimità costituzionale della norma, prevista dall'art. 14, comma 13 della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (finanziaria 2002), che attribuisce al MEF il compito di definire i prospetti e le modalità di trasmissione delle informazioni relative agli incassi, ai pagamenti e ad altre operazioni finanziarie, che Regioni ed Enti locali sono tenuti ad inviare allo stesso Ministero in base alle norme del patto di stabilità interno. Ciò in quanto esigenze di comparazione e consolidamento dei dati rendono necessaria l'adozione di criteri omogenei per l'acquisizione di dati e informazioni.

Per quanto riguarda le sanzioni a carico degli enti territoriali che si rendono inadempienti alle prescrizioni delle norme di coordinamento della finanza pubblica, l'orientamento della Corte è quello di considerare costituzionalmente legittime le sanzioni volte ad assicurare il rispetto di limiti complessivi di spesa, ma non quelle connesse con la violazione di norme strumentali di coordinamento che prevedono obblighi di comunicazione di dati ed informazioni.

Ad esempio, con la sentenza n. 412/2007, la Corte ha dichiarato costituzionalmente legittima la norma contenuta nell'art. 30 del decreto legge n. 233/2006 che prevede il divieto di procedere ad assunzioni per le Regioni e gli Enti Locali che non rispettano il limite annuale di spesa per il personale<sup>2)</sup>. Attraverso la citata sentenza n. 190/2008, invece, la Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittimo il divieto di erogare somme in favore di consorzi e società partecipate, quale sanzione a carico degli enti territoriali inadempienti all'obbligo di comunicare al Dipartimento della Funzione Pubblica i dati inerenti alla loro partecipazione agli stessi consorzi e società. Secondo la Consulta, infatti, la violazione dell'obbligo di comunicazione non incide sul rispetto del limite complessivo di spesa da parte delle Regioni e degli Enti Locali e quindi la norma che prevede la sanzione non costituisce un principio di coordinamento della finanza pubblica.

In alcuni casi, tuttavia, la Corte ha dichiarato legittime alcune sanzioni previste in caso di inadempimento di obblighi di comunicazione di dati e informazioni, considerando prevalente l'aspetto del "coordinamento informativo, statistico e informatico, dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale".

Ad esempio, nella sentenza n. 240/2007 la Corte Costituzionale ha dichiarato costituzionalmente legittima la norma, contenuta nell'art. 50 del decreto legge n. 269/2003, che introduce alcune sanzioni amministrative pecuniarie a carico delle strutture di erogazione di servizi sanitari (aziende sanitarie locali, aziende ospedaliere e farmacie pubbliche e private) che non

---

<sup>2)</sup> Al riguardo si veda anche la sentenza n. 169/2007.

adempono all'obbligo di trasmettere in via telematica al MEF i dati relativi alle ricette mediche e alle confezioni di farmaci.

Secondo la Corte, la norma che introduce l'obbligo di trasmissione, volta a potenziare il monitoraggio della spesa farmaceutica, che costituisce una parte rilevante della spesa sanitaria, rientra contemporaneamente in tre diverse materie: la "tutela della salute"; il "coordinamento della finanza pubblica"; il "coordinamento informativo, statistico e informatico, dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale". Nel caso specifico la Corte ha ritenuto prevalente la materia del coordinamento informativo, nella quale lo Stato ha una competenza legislativa esclusiva ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettera r) della Costituzione. Pertanto le sanzioni pecuniarie (2 euro per ogni ricetta non trasmessa o mal comunicata) sono state ritenute costituzionalmente legittime.

Un discorso a parte merita la norma, contenuta nel comma 2 dell'art. 46, che attribuisce al MEF il potere di individuare, con decreto, le scadenze giornaliere per l'effettuazione dei pagamenti di natura ricorrente. Questa norma prevede uno strumento di programmazione dei flussi di cassa che potrà essere utile per rivedere l'andamento temporale dei pagamenti di natura ricorrente e smussare in questo modo le oscillazioni del saldo del conto disponibilità, superando le difficoltà di coordinamento derivanti dal fatto che attualmente le norme che fissano i calendari per tali pagamenti sono contenute in una pluralità di provvedimenti<sup>147)</sup>. La minore erraticità del saldo del conto disponibilità potrà semplificare e rendere più efficace sia l'attività di *cash management* che quella di *debt management*.

L'efficacia di questo strumento dipenderà dal suo ambito di applicazione, oggettivo e soggettivo. In particolare il potere del MEF sembrerebbe riguardare non solo i pagamenti dello Stato per stipendi e pensioni, ma anche le erogazioni periodiche agli enti territoriali e agli altri enti pubblici. Più controversa potrebbe essere l'applicabilità di questo strumento ai pagamenti periodici di Regioni, Enti locali e altri enti pubblici. La previsione di uno strumento quale il decreto, tuttavia, sembrerebbe consentire, in qualche misura, anche un'applicabilità agli enti territoriali e agli altri enti pubblici.

In definitiva l'impianto della riforma sembra prospettare il passaggio da strumenti piuttosto grezzi di gestione dei *cash flows*, finalizzati essenzialmente a contenere l'ammontare annuale della spesa (ad esempio vincoli alla spesa, poteri di blocco del MEF, tagli orizzontali, ecc.), a strumenti attraverso i quali, fermo restando l'ammontare annuale della spesa, il MEF potrà intervenire sul suo andamento infrannuale per migliorare il *matching* tra i flussi di cassa in uscita e quelli in entrata e ridurre l'erraticità del saldo del conto disponibilità.

---

<sup>147)</sup> Ad esempio i trasferimenti alle regioni (che attualmente avvengono il 5 di ogni mese) ed i pagamenti delle pensioni (il primo di ciascun mese), potrebbero essere adeguati alle entrate derivanti dalla delega unica (che affluiscono nei giorni intorno al 20 di ciascun mese).

#### 4. Il Sistema Informativo sulle Operazioni degli Enti Pubblici (Siope)

di  
Pasquale Ferro

##### Premessa

In una situazione nella quale si realizza una cessione di poteri amministrativi e risorse finanziarie dalle amministrazioni centrali alle autonomie, si pone il problema di come lo Stato possa garantire, nei confronti dell'Unione Europea, il coordinamento dei conti e il rispetto dei parametri di finanza pubblica. Una risposta a questa domanda, che pone al centro del dibattito sul federalismo il *trade-off* tra necessità di coordinamento e riconoscimento delle autonomie, è stata data dal Sistema Informativo sulle operazioni degli enti pubblici <sup>148)</sup> (Siope), che è uno strumento di cerniera e un punto strategico importante nella prospettiva del decentramento (o federalismo) che prevede l'attribuzione di maggiori entrate proprie agli enti territoriali; ciò si traduce in una perdita di controllo su una parte dei flussi finanziari gestiti dagli enti stessi e quindi nella necessità, per la Ragioneria Generale dello Stato, di recuperare tempestivamente i dati attraverso le segnalazioni del Siope. L'utilizzo di questo archivio si pone anche in una logica di programmazione dei flussi di cassa dell'intero settore pubblico e ciò è testimoniato dalla sua inclusione nella Banca dati unitaria sulla finanza pubblica la cui istituzione, prevista dalla legge n. 196 del 2009, è presupposto indispensabile per proseguire nell'attuazione delle riforme amministrative per il decentramento.

Un sistema informativo come il Siope che, per il tramite della rete telematica esistente tra Banca d'Italia e sistema bancario, raccoglie informazioni su incassi e pagamenti degli enti pubblici, codificati secondo una classificazione economica coerente con il SEC 95 (sistema europeo dei conti), è potenzialmente in grado di andare oltre la funzione informativa sin qui svolta dalla tesoreria unica, fornendo una base dati completa e tempestiva sui flussi finanziari pubblici che è molto utile per il MEF per il monitoraggio dei conti pubblici locali e nell'attività di gestione del conto Disponibilità del Tesoro per il servizio di tesoreria. Infatti volendo mutuare la terminologia dalla vigilanza in campo finanziario, con il passaggio al regime della tesoreria unica "pura" e, soprattutto, con l'avvio del Siope, il coordinamento della finanza pubblica effettuato dal MEF passa da un modello "strutturale", che interviene direttamente sulle finanze delle autonomie locali come avvenuto alla fine degli anni '90 con i vincoli di cassa, a uno di tipo prudenziale che, sfruttando le informazioni fornite dagli stessi enti, è in grado di determinare obiettivi di riduzione della spesa su base annua senza intervenire direttamente sulla liquidità ma monitorando costantemente l'andamento della gestione degli enti con i flussi di cassa segnalati al Siope.

Il Siope è attivo dal mese di gennaio 2006 e ha raggiunto pienamente l'obiettivo di mettere a disposizione del MEF una base dati ampia (ad un livello di dettaglio prima inesistente), tempestiva (le informazioni sono inviate ogni giorno dai tesorieri bancari alla Banca d'Italia) e codificata con criteri uniformi, che consente di superare i principali

---

<sup>148)</sup> Gli aspetti normativi e procedurali del Siope sono stati diffusamente esaminati in Ferro P. e Pietroni A., *Il Sistema Informativo sulle operazioni degli enti pubblici: obiettivi, utilizzo e sviluppo*, in *La Finanza Locale*, n. 12/2009.

ostacoli incontrati nell'analisi della finanza pubblica locale, a partire dalla disciplina della legge n. 468 del 1978 e successive modifiche. Tali ostacoli (ritardo nella disponibilità dei dati, grado di attendibilità non elevato per assenza di regole uniformi, ricorso a stime per mancato invio delle segnalazioni, non telematiche) si traducevano in difficoltà, per il MEF, nella costruzione dei conti consolidati di cassa di tutti i sotto-settori della pubblica amministrazione e nella rilevazione del fabbisogno di ciascun comparto dal lato della formazione. Il Siope tratta flussi di cassa e non dati di competenza economica o giuridica<sup>149)</sup> e non è sufficiente se si vuole valutare in termini economici l'attività e i servizi offerti da un ente alla collettività, l'efficacia della sua programmazione rispetto agli obiettivi che intende conseguire e alle risorse di cui complessivamente dispone ecc., tutte informazioni di tipo extracontabile rilevabili da altre fonti. Siope costituisce una fonte informativa unica per gli stessi soggetti coinvolti (le amministrazioni pubbliche di contabilità nazionale, per il MEF e per gli altri soggetti istituzionali interessati, Istat, Corte dei conti, Parlamento)<sup>150)</sup>.

Infatti, l'art. 77-quater, comma 11, della legge n. 133/2008, di conversione del decreto legge n. 112 del 25 giugno 2008 (manovra finanziaria 2009-2011) ha eliminato l'obbligo di segnalazione trimestrale dei flussi di cassa di cui all'art. 30 della legge n. 468/78 e ha definito i prospetti dei dati e delle disponibilità liquide come allegati obbligatori del rendiconto o del bilancio di esercizio degli enti soggetti al Siope, riconoscendone istituzionalmente il valore quale strumento di monitoraggio dei flussi finanziari delle amministrazioni pubbliche<sup>151)</sup> e mandando in pensione, dopo quasi trent'anni, la vecchia rilevazione trimestrale dei flussi di cassa prevista dal citato art. 30. Ciò si evince anche dall'estensione agli inadempimenti Siope delle sanzioni attualmente previste per il mancato invio dei prospetti di cassa<sup>152)</sup>.

#### 4.1 Cenni storici

L'idea originaria di un sistema di monitoraggio dei conti pubblici locali era nata nel contesto della riforma del bilancio dello Stato contenuta nella legge n. 94 del 1997;

---

<sup>149)</sup> Siope rappresenta il piano dei conti di cassa delle amministrazioni pubbliche, definito con diversa analiticità per i sottosettori della P.A. ma aderente alle attività di incassi e pagamenti di ciascun ente; è sostanzialmente rappresentativo del bilancio di cassa e, come quest'ultimo, non distingue tra competenza e residui. Siope offre la possibilità di monitorare in tempo reale l'andamento delle principali voci di entrata e di spesa, di confrontare il peso che tali voci assumono in realtà analoghe o all'interno del comparto, di evidenziare gli effetti finanziari delle politiche di bilancio.

<sup>150)</sup> Il Fondo Monetario Internazionale, in più occasioni, ha riconosciuto che il Siope è una delle più importanti iniziative in materia di finanza pubblica attuate negli ultimi anni grazie all'utilizzo delle reti telematiche e ne ha auspicato il potenziamento. International Monetary Fund, *Italy: Article IV, Consultation, Concluding Statement of the Mission*, 2004 e 2005. Fiscal Affairs Department, *Italy: Budget System Reforms*, May 2007.

<sup>151)</sup> Cfr. *Il monitoraggio della spesa per investimenti pubblici attraverso il Siope*, pubblicato sul sito del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato nel quale si sottolinea tra l'altro che il Siope "garantisce l'affidabilità e la neutralità nella gestione delle informazioni, grazie alla "terzietà" del sistema bancario e della Banca d'Italia cui sono affidate la raccolta e la trasmissione di dati."

<sup>152)</sup> La principale sanzione prevista per tali inadempimenti dalla legge n. 468/78 è la sospensione dei trasferimenti dal bilancio che, peraltro, non risulta sia mai stata applicata per la finalità per la quale fu istituita.

il superamento del sistema di tesoreria unica, voluto dalla legge n. 94 anche come risposta politica alle istanze di maggiore autonomia degli enti territoriali, lasciava presagire una perdita di informazioni sull'andamento dei conti della finanza locale, che si sarebbe accresciuta con l'attuazione del federalismo fiscale; infatti, sarebbe venuto meno il regolamento del saldo delle operazioni degli enti pubblici sui conti detenuti presso la tesoreria statale che, pur in assenza di una precisa conoscenza delle singole componenti degli incassi e pagamenti, consentiva (e consente tuttora) al MEF di avere indicazioni sui flussi finanziari di questi enti.

Successivamente, in una situazione nella quale assunse un ruolo rilevante il Patto di stabilità tra Stato e amministrazioni locali, e nella quale apparve più rapida l'evoluzione verso il federalismo fiscale, venne sottolineata<sup>153)</sup> la necessità per lo Stato centrale, responsabile dell'andamento della finanza pubblica nei confronti dell'Unione Europea, di dotarsi di uno strumento affidabile e trasparente per rilevare quasi in tempo reale la situazione dei conti delle amministrazioni locali. È su questa base che prese corpo la proposta di realizzare un *early warning system*, una rete di monitoraggio in grado di rilevare costantemente l'andamento delle entrate, delle uscite e l'indebitamento degli enti pubblici.

La proposta venne affinata e resa più esplicita in un lavoro nel quale si sottolineava l'esigenza di: a) realizzare un efficiente sistema dei pagamenti pubblici, monitorandone i flussi finanziari; b) definire modalità di assegnazione dei trasferimenti statali idonee a realizzare il superamento della tesoreria unica; c) attuare il coordinamento dei diversi livelli di governo per la verifica del Patto di stabilità. Per ottenere le informazioni necessarie per tali finalità senza compromettere la conoscenza dell'andamento dei conti pubblici, venne suggerito di istituire una procedura condivisa e coordinata con enti pubblici e tesorieri bancari nella quale questi ultimi avrebbero alimentato un sistema informativo sugli incassi e pagamenti degli enti territoriali<sup>154)</sup> i cui dati, opportunamente aggregati, avrebbero consentito al MEF il tempestivo monitoraggio dei conti pubblici.

Un ruolo importante rivestiva, in questa soluzione, l'innovazione tecnologica e il sistema delle reti telematiche che, consentendo di integrare la tesoreria statale con quella degli enti pubblici, avrebbe agevolato la rapida rilevazione dei dati degli enti territoriali, migliorando significativamente la qualità e l'ampiezza delle informazioni sull'attività di prelievo e di spesa degli enti, utili per la costruzione tempestiva e coordinata dei conti pubblici e, in prospettiva, per l'abbandono della rilevazione cartacea dei flussi di cassa di cui all'art. 30 della legge n. 468/78.

Le riflessioni successivamente maturate e gli stimoli provenienti dal confronto con il MEF consentirono di impostare, nel corso del 2002, le linee direttrici di un progetto per la costituzione di un archivio informatico unico che raccogliesse i dati sugli incassi

---

<sup>153)</sup> Cfr. Ferro P., Salvemini G., *Il Patto di stabilità interno*, in *Queste Istituzioni*, nn. 117/120, 1999.

<sup>154)</sup> Ferro P., *La riforma del bilancio e la Tesoreria statale*, in *Rivista di Diritto Finanziario e Scienza delle finanze*, anno LIX, n. 3, 2000. Una versione più ampia di questo lavoro è stata presentata al XVIII convegno di Contabilità pubblica di Teramo (maggio 2000) ed è ora contenuta negli atti pubblicati da F. Angeli (a cura di Maria Luisa Bassi), *Le nuove regole del bilancio statale*, 2001. Nel testo si legge, tra l'altro, che in tal modo sarà possibile realizzare l'analisi dei flussi di cassa, ricostruire le ragioni e i profili temporali delle erogazioni senza penalizzare gli enti che li debbono ricevere, valutando l'andamento economico e finanziario delle gestioni pubbliche e, con adeguati strumenti, anche gli obiettivi e i risultati conseguiti.

e pagamenti integrati da una codifica economica degli stessi. Fu cruciale, per la riuscita del progetto, l'intuizione di utilizzare la rete telematica esistente tra la Banca d'Italia e le banche tesoriere degli enti e di far viaggiare insieme le informazioni per i pagamenti e quelle gestionali che davano indicazioni sulla motivazione economica degli stessi.

Al progetto iniziale presero parte, coordinati dalla Ragioneria Generale dello Stato, la Banca d'Italia e il Ministero per l'Innovazione; i lavori si articolarono in un Comitato Guida, composto dai rappresentanti delle istituzioni coinvolte e presieduto dal Vice Ministro dell'Economia dell'epoca, e tre sottogruppi: il primo con il compito di definire e condividere la "griglia" gestionale dei flussi di cassa; il secondo con l'obiettivo di prevedere la codifica per il mandato informatico statale e l'estensione di questo strumento alle amministrazioni locali; il terzo per definire la struttura informatica necessaria alla raccolta dei dati. I documenti prodotti dai gruppi di lavoro contenevano tutte le soluzioni normative, organizzative, amministrative ed informatiche che vennero poi attuate a partire dall'anno successivo e individuarono con precisione gli obiettivi del progetto e gli sviluppi dello stesso.

#### **4.2 La normativa di riferimento.**

Dopo un periodo di sperimentazione, avviato nel secondo semestre del 2002 con diversi enti pubblici, in prevalenza Regioni e Comuni, di una segnalazione telematica dei flussi di cassa, maturarono i tempi per la disciplina legislativa che trovò il veicolo nell'art. 28 della legge finanziaria per il 2003. Questa disposizione, allo scopo di garantire la rispondenza dei conti pubblici alle condizioni previste dall'art. 104 del trattato istitutivo della Comunità Europea <sup>155)</sup>, ha imposto di codificare in modo uniforme gli incassi, i pagamenti e i dati di competenza economica rilevati dalle amministrazioni pubbliche. Un aspetto importante della norma è il fatto che le operazioni effettuate dai tesorieri o cassieri degli enti possono avere corso solo se contengono la codifica richiesta.

L'ambizioso progetto di attuare l'art. 28 venne affidato a un gruppo di lavoro, coordinato dalla Ragioneria generale dello Stato <sup>156)</sup>, che coinvolse diversi attori istituzionali ed operatori: il MEF, i rappresentanti delle amministrazioni pubbliche, la Banca d'Italia, i tesorieri bancari, l'Istat. Si trattò di un'esperienza molto importante di condivisione delle finalità di interesse generale della nuova disciplina che rappresenta un esempio di come si possa procedere su questa strada anche su altre questioni attinenti alla finanza pubblica.

La prima applicazione della disciplina è avvenuta con l'emanazione della circolare n. 46 del 20 dicembre 2002, poi integrata dalla circolare n. 2 del 21 gennaio 2004, con

---

<sup>155)</sup> L'art. 104 del Trattato CE assume un rilievo particolare tra le fonti del diritto europeo poiché si pone l'obiettivo di garantire un più stretto coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri e una convergenza duratura; individua una serie di obblighi ai quali gli Stati devono attenersi nell'attuazione delle politiche di bilancio; stabilisce inoltre il divieto di disavanzi eccessivi.

<sup>156)</sup> La RGS, oltre al coordinamento del progetto, ha assunto un ruolo trainante nell'attività di sensibilizzazione dei soggetti coinvolti nella rilevazione e nell'assistenza agli enti che è stata svolta rispondendo alle richieste di chiarimenti e dialogando in rete con i referenti delle singole amministrazioni.

le quali il MEF ha diffuso la codifica gestionale di tutte le voci di spesa delle amministrazioni centrali dello Stato, che qualifica i flussi dei pagamenti consentendone aggregazioni significative per tipologia (ad esempio, personale, spesa per interessi, acquisto di beni e servizi, investimenti); detti codici sono stati inseriti su tutti i titoli di spesa delle amministrazioni che emettono mandati informatici sin dal mese di gennaio 2003.

I decreti di attuazione dell'art. 28 per le amministrazioni locali, emanati dopo un processo concordato sia a livello tecnico (RGS, Istat, Banca d'Italia e amministrazioni pubbliche coinvolte), sia in sede politica (acquisendo il parere della Conferenza Unificata Stato-Regioni-Città e Autonomie locali), hanno visto la luce man mano che si concludeva il confronto con le diverse categorie di enti <sup>157)</sup>. La codifica ha richiesto un impegno notevole poiché contestualmente alla stessa è stato predisposto un glossario, disponibile sul sito web del MEF, che è una guida operativa per coloro che compilano gli ordinativi di pagamento e le reversali di incasso <sup>158)</sup>; le voci del glossario chiariscono i collegamenti tra i codici gestionali e i corrispondenti incassi/pagamenti al fine di evitare errori di attribuzione che possono inficiare la qualità dei dati, uniformando in tal modo il comportamento delle amministrazioni pubbliche <sup>159)</sup>.

### 4.3 Gli obiettivi

La possibilità di gestire l'informazione in forma elettronica, con caratteristiche di tempestività ed economicità, rappresenta una conquista relativamente recente, resa possibile dal potente sviluppo delle nuove tecnologie e delle reti telematiche. In termini economici, l'informazione ha assunto la caratteristica di bene pubblico; essa, in particolare, è essenziale per i *policy makers* i quali debbono disporre in misura sempre maggiore di dati e informazioni sulle situazioni di fatto, sulle tendenze, sugli effetti delle iniziative attuate e da proporre.

Il Siope ha potuto sfruttare, nella fase d'ideazione e realizzazione, i benefici rivenienti dallo sviluppo del sistema dei pagamenti pubblici; è stato così possibile dar seguito all'intuizione di acquisire l'informazione, finanziaria, contabile e gestionale, con

---

<sup>157)</sup> I decreti per le Regioni, gli Enti locali e le Università sono del 18 febbraio 2005 e sono entrati a regime dal 2006 (1° gennaio 2007 per i Comuni con popolazione inferiore a 20.000 abitanti, le Comunità montane, le Comunità Isolate e le Unioni di Comuni). Per gli enti del comparto Sanità i decreti sono del 5 marzo 2007 e le segnalazioni, in via sperimentale, sono partite a luglio 2007 per diventare definitive a gennaio 2008. Gli Enti di Ricerca sono entrati in Siope a luglio 2007 (decreto del MEF del 14 novembre 2006 con il quale è stata pubblicata una versione aggiornata dei codici degli enti locali e delle Università) mentre gli Enti di Previdenza inviano i dati gestionali direttamente al MEF dal 1° luglio 2008 (decreto del 9 gennaio 2008). A partire dal 2012 sono entrati gli Enti Parco e le Camere di commercio (decreto del MEF del 12 aprile 2011).

<sup>158)</sup> Un contributo alla diffusione della conoscenza del Siope presso gli operatori e alla sua corretta utilizzazione è stato dato dal volume a cura di Venturini D. e Beltrami A., *Siope e gli enti locali*, con prefazione di E. Grisolia (allora Ispettore Generale Capo presso il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato), che coordinò fin dall'inizio il progetto Siope.

<sup>159)</sup> Una raccomandazione molto importante rivolta dal MEF alle amministrazioni pubbliche, contenuta nei decreti di attuazione, riguarda la necessità di evitare l'utilizzo del criterio della prevalenza nell'attribuzione dei codici gestionali alle entrate e spese (ad esempio, non deve essere utilizzato un unico codice per pagare spese o introitare somme aventi diversa natura); si tratta di una modalità alla quale gli enti debbono attenersi per consentire l'univoca identificazione della natura dell'entrata e della spesa, anche se in alcune realtà tale comportamento ha determinato aggiustamenti nei sistemi informatici.

un unico strumento, la disposizione di incasso o pagamento, posta in essere da tutte le amministrazioni pubbliche: le attuali procedure e le reti telematiche integrate pubbliche e private consentono di ottenere tale risultato riducendo i costi di memorizzazione, trasmissione ed organizzazione delle informazioni. La sostanziale coincidenza tra il pagamento e il momento in cui si rilevano le informazioni aggiuntive rispetto a quelle usuali (beneficiario, importo ecc.), necessarie per le analisi di tipo qualitativo e quantitativo, può essere realizzata aggiungendo al mero pagamento una codifica sul settore di destinazione della spesa corrente o sul progetto di investimento cui quel pagamento si riferisce: in questo modo è possibile conoscere tempestivamente l'entità della spesa e il settore di destinazione e, con semplici aggregazioni, l'andamento complessivo della stessa.

Si tratta, come è evidente, di un obiettivo di carattere generale al cui raggiungimento il Siope fornisce un importante contributo. La costituzione del sistema informativo si colloca anche nella prospettiva di un maggiore coordinamento tra Stato ed enti locali in materia di verifica dei conti pubblici; ciò è reso più urgente dallo spostamento del baricentro della finanza pubblica verso le autonomie territoriali e funzionali in un sistema nel quale il bilancio dello Stato tende a perdere significatività. In questa situazione, era necessario dar vita a forme nuove di raccordo contabile, statistico ed informatico (richiesto anche dall'art. 117 della Costituzione, riformato nel 2001), allo scopo di superare le asimmetrie informative esistenti tra Stato ed amministrazioni locali in materia di conti pubblici e assicurare al governo centrale il rispetto dei vincoli comunitari.

Nello scenario delineato il Siope ha assunto rilievo strategico come sistema di condivisione e di scambio dei flussi informativi in grado di raccogliere ed elaborare i dati sugli incassi e i pagamenti delle Amministrazioni pubbliche, superando i ritardi della rilevazione trimestrale dei flussi di cassa<sup>160</sup>), senza peraltro incidere sui diversi sistemi contabili e di bilancio adottati dagli enti poiché l'elemento unificante è costituito dalle informazioni, simili per tutte le tipologie di enti, obbligatoriamente presenti sulle disposizioni di incasso e pagamento.

Tra i principali obiettivi del Siope vi sono l'efficienza dei conti pubblici, la possibilità di rilevare tempestivamente il fabbisogno di cassa delle amministrazioni locali, arricchendo le informazioni già disponibili ricavate dalla tesoreria unica. Non sono meno importanti le finalità perseguite di mettere a disposizione delle stesse amministrazioni pubbliche una base informativa utilizzabile per impostare le politiche di bilancio, seguire in tempo reale l'evolversi della gestione finanziaria del bilancio, ottenere dati che, opportunamente aggregati ed elaborati, rappresentano un bagaglio informativo indispensabile per attuare forme di controllo interno di gestione.

Il Siope è stato anche un fattore di promozione dell'innovazione amministrativa e tecnica nello specifico settore della tesoreria bancaria degli enti pubblici; la necessità per l'ente di effettuare un collegamento amministrativo-procedurale tra bilancio e obbligo di

---

<sup>160</sup>) Rispetto alla "trimestrale", il Siope offre una base dati qualitativamente più ricca sia dal punto di vista delle categorie gestionali che della cadenza temporale (giornaliera); ciò permette di affinare l'analisi tanto su andamenti più generali che su singole partite, consentendo, per la prima volta, di misurare il fenomeno dei tempi di regolarizzazione delle "carte contabili" (cioè degli incassi/pagamenti in attesa di imputazione contabile) o di mettere in evidenza prassi non sempre in linea con i principi contabili della veridicità, universalità e specificazione richiesti dalla normativa di Contabilità pubblica.

codifica ha, infatti, spinto verso l'adozione di modalità di colloquio ente-tesoriere maggiormente informatizzate, suggerendo spesso una revisione dei processi amministrativi e delle procedure informatiche dell'ente.

La maggiore completezza e fruibilità dei dati finanziari del Siope è in grado di migliorare anche la trasparenza dei conti pubblici, tema strettamente intrecciato con le questioni del coordinamento e del controllo che ricorre spesso nel dibattito sulla finanza pubblica e nelle dichiarazioni dei *policy makers*, soprattutto nel periodo cruciale della manovra annuale di politica economica che coinvolge, oltre al Governo e al Parlamento, l'opinione pubblica, le imprese e i cittadini. Questi ultimi sono investiti da cifre, proposte e argomenti che il più delle volte sono poco comprensibili e determinano un atteggiamento di rassegnazione nei confronti dei "sacri misteri della contabilità pubblica". Eppure la trasparenza, concetto ancora tutto da declinare nelle sue molteplici sfaccettature, è un aspetto essenziale della democrazia economica e politica, un anello fondamentale di congiunzione tra elettori ed eletti. Tutto ciò che avviene nelle materie di interesse pubblico si dovrebbe vedere come in una sfera di cristallo per valutare le motivazioni sottostanti determinate scelte e i loro effetti. Il Siope, per le caratteristiche richiamate di omogeneità, tempestività e chiarezza dei dati in esso contenuti, può fornire un valido contributo anche per aumentare la trasparenza dei conti pubblici.

#### 4.4 I soggetti destinatari

L'art. 28 della legge finanziaria del 2003 ha definito l'aggregato di riferimento per l'applicazione del Siope richiamando le amministrazioni pubbliche di cui all'art.1, comma 2 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. Successivamente, con la legge finanziaria per il 2006 (legge 23 dicembre n. 266, art. 1, comma 161) è stato precisato che sono tenute alla codificazione le amministrazioni inserite nel conto economico consolidato, individuate nell'elenco pubblicato entro il 31 luglio di ciascun anno dall'Istat sulla Gazzetta Ufficiale, in applicazione di quanto stabilito dall'art. 1, comma 5, della legge 30 dicembre 2004, n. 311. Il "perimetro" delle amministrazioni pubbliche a cui si applica il Siope è costituito quindi da quelle incluse nelle statistiche di contabilità nazionale (SEC95 - settore S13)<sup>161</sup>.

La codifica uniforme delle unità istituzionali, classificate secondo la metodologia del sistema di contabilità nazionale, agevola la confrontabilità dei dati tra le amministrazioni che intervengono a vario titolo nel circuito di produzione e controllo dei conti pubblici (RGS, Istat e Banca d'Italia) e costituisce l'anello di congiunzione con il Siope poiché lo stesso codice viene utilizzato nello scambio dei flussi informativi con i tesoriери bancari degli enti pubblici.

---

<sup>161</sup> Il codice identificativo è attribuito dall'Istat alle Amministrazioni Pubbliche appartenenti al settore S13 del Regolamento CE n. 2223/96 del 25 giugno 1996, relativo al Sistema europeo dei conti nazionali e regionali della Comunità; il regolamento include in tale settore "tutte le unità istituzionali che agiscono da produttori di beni e servizi non destinabili alla vendita la cui produzione è destinata a consumi collettivi e individuali ed è finanziata in prevalenza da versamenti obbligatori effettuati da unità istituzionali appartenenti ad altri settori e/o tutte le unità istituzionali la cui funzione principale consiste nella redistribuzione del reddito e della ricchezza del paese".

La completa attuazione del Siope ha richiesto due anni, preceduti da una fase di sperimentazione. Dal gennaio 2006 trasmettono dati al sistema le Regioni, le Province, i Comuni con popolazione superiore a 20.000 abitanti, gli Atenei e i Dipartimenti Universitari, altri enti locali minori; a gennaio 2007 l'obbligo è stato esteso a tutti i Comuni e agli altri enti locali (Comunità montane, Unioni di Comuni, Consorzi di enti locali). A luglio 2007 sono entrati a regime gli Enti di ricerca e, in via sperimentale, un numero limitato di strutture sanitarie, il cui avvio, unitamente a tutto il comparto della sanità, è avvenuto a gennaio 2008. Ad oggi partecipano al Siope circa 12.300 soggetti (nel dettaglio: tutte le Regioni, le Province e i Comuni, 70 Atenei con oltre 3.200 Dipartimenti, circa 900 altri enti locali, tutti gli Enti di ricerca e le strutture sanitarie). Ciò si traduce nella ricezione di 1600 flussi giornalieri provenienti da 336 banche tesoriere.

Da luglio 2008, con la confluenza degli Enti di Previdenza - che, diversamente dagli altri enti e in considerazione della natura delle somme introitate, inviano i dati mensili direttamente al MEF - il Siope rileva i flussi di cassa di oltre il 95 per cento delle amministrazioni pubbliche di contabilità nazionale, che rappresentano circa il 98 per cento della spesa pubblica.

#### **4.5 Il funzionamento del Siope e il ruolo della Banca d'Italia**

Il Siope è costituito da un archivio - alimentato per via telematica tramite il collegamento esistente tra il Sistema Pubblico di Connettività e la Rete Nazionale Interbancaria - sviluppato e gestito dalla Banca d'Italia, nell'ambito del servizio di tesoreria statale, sulla base di una convenzione stipulata il 31 marzo del 2003 con la Ragioneria Generale dello Stato.

La Banca d'Italia ha avuto un ruolo importante nella fase di gestazione ed attuazione del Siope, partecipando a tutti i gruppi di lavoro interistituzionali ed instaurando un rapporto intenso con l'Associazione Bancaria Italiana (ABI) e con i tesoriери degli enti; in un clima di apertura, di collaborazione e di condivisione delle finalità della disciplina, questi soggetti hanno attivamente partecipato alla sua realizzazione, discutendo tutti gli aspetti metodologici e tecnici della procedura e proponendo i miglioramenti necessari al successo dell'iniziativa <sup>162)</sup>.

L'iter amministrativo di codifica e segnalazione dei dati al Siope è simile sia per lo Stato sia per gli enti; i tesoriери (la Banca d'Italia per lo Stato, le banche per gli enti pubblici) ricevono, in forma sia telematica sia cartacea, le informazioni per eseguire i pagamenti ai beneficiari e tra queste, obbligatoriamente, il codice gestionale. Il flusso informativo che alimenta l'archivio è trasmesso giornalmente alla RGS che è quindi costantemente allineata sui dati presenti nel Siope.

---

<sup>162)</sup> La coerenza e l'affidabilità dei dati ricevuti dai tesoriери degli enti costituisce il presupposto indispensabile per la valorizzazione e l'utilizzo del potenziale informativo Siope. In questa direzione sono state di grande utilità le circolari con le quali la RGS ha più volte invitato gli enti alla corretta applicazione dei principi contabili nelle segnalazioni Siope e a una tempestiva regolarizzazione delle operazioni effettuate in assenza di documento contabile (c.d. "carte contabili") e quindi prive di codifica gestionale (i codici generici sui titoli di incasso e pagamento sono apposti direttamente dai tesoriери bancari). Il Siope ha svolto anche un ruolo incentivante per la sistemazione delle "carte contabili" poiché rileva per ogni ente l'importo e i tempi medi di regolarizzazione delle stesse.

#### 4.6 La struttura tecnologica

La Banca d'Italia ha costruito l'archivio sulla base di uno schema architettuale articolato su tre livelli.

Nel primo affluiscono i dati riguardanti le spese dello Stato effettuate con mandato informatico inviate dalla Banca d'Italia e le informazioni sugli incassi e i pagamenti degli altri enti pubblici centrali e di quelli territoriali inviate dai tesorieri bancari.

Questi dati vengono trasferiti nel secondo livello che aggrega lungo le tre "dimensioni" di analisi previste: ente segnalante, codifiche gestionali e periodo di riferimento.

Infine il terzo livello è rappresentato dal sito internet che rende disponibile agli utenti autorizzati i dati elementari e quelli aggregati. Il sito consente la consultazione di una vasta gamma di *report*, definibili dinamicamente tramite interrogazioni, ovvero trasformabili automaticamente in file in formato standard (pdf o excel) per essere trasferiti sulla postazione di lavoro degli enti che vi accedono e sottoposti a successive elaborazioni.

#### 4.7 Utilizzo e sviluppo del Siope

Una delle finalità del Siope, condivise fin dall'origine con la RGS, è stata quella di mettere a disposizione delle amministrazioni pubbliche tutte le informazioni analitiche e aggregate rilevate; ciascun ente, infatti, sulla base della normativa contenuta nei decreti del 5 febbraio 2006, può accedere a tutte le informazioni proprie e degli altri enti. Ciò avviene tramite un sito web ([www.siope.it](http://www.siope.it)), realizzato e gestito dalla Banca d'Italia, che contiene:

1. per lo Stato, i dati sulla spesa pubblica eseguita con mandato informatico, articolata secondo la classificazione economica e per codici gestionali significativi;
2. per le amministrazioni pubbliche, oltre ai dati analitici, elaborati giornalieri (per singolo ente) e mensili (per ente e per comparto di appartenenza), relativi a incassi e pagamenti (con valori cumulati), con la distinzione tra partite correnti e in conto capitale, finanziarie e non finanziarie.

In questo modo gli enti hanno la possibilità di confrontare, con riferimento a dati aggregati, le proprie evidenze di bilancio con quelle di altri enti simili e/o limitrofi, oltre a sviluppare azioni di supporto ai controlli interni di gestione e di stimolo al miglioramento dell'efficienza. L'Istat a sua volta utilizza questa base dati per perfezionare le stime di preconsuntivo sui bilanci pubblici. Su autorizzazione del MEF, al Siope hanno avuto accesso altri soggetti che ne hanno fatto richiesta per i propri fini istituzionali: la Corte dei conti e alcune sue Sezioni, il Senato, la Camera dei Deputati, l'ANCI, l'Istituto per la Finanza e l'Economia Locale (IFEL).

La costituzione di un patrimonio informativo così ricco - potenzialmente incrementabile con ulteriori codificazioni che renderebbero più agevole il passaggio dalla cassa alla contabilità economica - consente inoltre di offrire agli enti prodotti informativi avanzati che, costruiti sulla base di criteri omogenei, si prestano ad essere utilizzati con finalità diverse. Questi dati sono accessibili con opportune cautele atte a garantirne la

riservatezza. Infatti, le amministrazioni pubbliche e gli altri soggetti - ove non dispongano già della Carta Nazionale dei Servizi (CNS) - possono richiedere, per un certo numero di dipendenti, una *userid* e una *password*.

L'offerta informativa del Siope è stata notevolmente potenziata nel corso degli ultimi anni con l'utilizzo dei dati anagrafici degli enti (tipologia, popolazione, riferimenti geografici) ricavabili dal colloquio telematico con Istat e RGS; sono stati offerti alla consultazione delle amministrazioni pubbliche nuovi elaborati e prodotti informativi più rispondenti alle esigenze degli utenti: ad esempio, *report* per classi geografiche (Regioni, Nord, Centro, Sud), per classi dimensionali (comuni sopra/sotto 10.000 abitanti, enti partecipanti al Patto di Stabilità interno ecc.), indici, rapporti di composizione, serie storiche sull'andamento della spesa (corrente, capitale, per il personale ecc.) o degli introiti (entrate tributarie, extratributarie, trasferimenti).

A titolo esemplificativo, si possono definire rapporti di composizione tra poste delle entrate per valutare il peso delle diverse fonti di finanziamento (ad esempio la capacità di finanziamento con entrate proprie); rapporti di composizione tra poste della spesa (ad esempio, incidenza della spesa sanitaria sul totale, rapporto tra spese correnti e in conto capitale, spese per il personale sul totale delle spese correnti, incidenza di ciascuna tipologia di spesa in rapporto ad analoghi indici aggregati per le amministrazioni pubbliche); rapporti tra entrate e spese (capacità di finanziamento delle spese con entrate proprie, entrate eccedenti la copertura della spesa sanitaria, rapporto tra spesa per interessi ed entrate proprie). Si potrà inoltre calcolare il peso pro-capite del prelievo tributario locale e predisporre elaborati per il Patto di stabilità interno <sup>163</sup>.

L'archivio può inoltre essere utilizzato per la determinazione del fabbisogno delle amministrazioni locali e del settore pubblico dal lato della formazione, per la costruzione del conto consolidato di cassa delle amministrazioni locali da parte della RGS e per il miglioramento delle previsioni del fabbisogno del settore statale <sup>164</sup>.

#### **4.8 Una base informativa e statistica per l'armonizzazione dei bilanci e il coordinamento dei conti pubblici**

La prospettiva con la quale proponiamo qualche riflessione attiene alla necessità che le scelte in materia di finanza pubblica, soprattutto di quella locale, poggino su una

---

<sup>163</sup> Il completamento dell'anagrafica Siope consentirà di aggregare i dati con riferimento a una serie di raggruppamenti geografico - dimensionali di enti. Per ogni indicatore potrebbero essere, inoltre, forniti alcuni parametri statistici che ne caratterizzano la distribuzione all'interno del proprio raggruppamento (minimo, media, mediana, massimo, deviazione standard, coefficiente di variazione). La pubblicazione di tali indici sarebbe utile non solo agli enti più piccoli, che non sempre possono disporre di risorse umane e finanziarie sufficienti ad elaborare tali analisi "in casa", ma anche a quelli di maggiori dimensioni (capoluoghi, Regioni); il sito offrirebbe, infatti, a tutti gli enti una serie di indicatori che - essendo determinati secondo regole omogenee - potrebbero essere utilizzati per il *benchmarking*.

<sup>164</sup> Per le ragioni esposte, il Siope si propone come una base informativa che gli organi di vertice delle amministrazioni pubbliche dovrebbero consultare stabilmente per il monitoraggio dell'andamento delle entrate e delle spese, per effettuare i controlli direzionali ed interni, per valutare l'efficienza nella sistemazione contabile dei sospesi. L'omogeneità della base dati, che deriva dall'organicità del sistema di codifiche, offre inoltre la possibilità di effettuare comparazioni temporali e spaziali con enti analoghi o con il proprio comparto di appartenenza.

base informativa e statistica ampia, attendibile, trasparente e condivisa sui conti pubblici, accessibile a tutti i soggetti preposti, nei diversi ambiti istituzionali, al monitoraggio degli stessi. Il rispetto dei vincoli comunitari, degli equilibri e della neutralità finanziaria deve essere garantito, nell'ambito di procedure di coordinamento Stato-Regioni-Autonomie locali <sup>165)</sup>, dalla possibilità, per tutti i soggetti interessati, di avere una visione unitaria della finanza pubblica attingendo i dati da una base informativa integrata affidabile, aggiornata in tempo reale e consultabile in forma telematica.

Attualmente le fonti a cui attingere informazioni e dati sugli enti locali sono diverse per caratteristiche, tempestività, aderenza all'effettiva situazione dei conti: il bilancio di competenza e di cassa e il rendiconto di ciascun ente, i flussi di cassa che trovano esposizione nella segnalazione trimestrale, la rilevazione sui conti pubblici locali effettuata dall'Istat sulla base dei bilanci regionali, provinciali e comunali, i certificati sui principali dati del bilancio di previsione e del rendiconto inviati al Ministero dell'Interno, il rendiconto della gestione trasmesso telematicamente alla Corte dei conti, i Conti pubblici Territoriali predisposti dal Dipartimento delle Politiche di Coesione (DPC) del Ministero per lo Sviluppo economico, i conti consolidati a livello regionale per la sanità elaborati dal Sistema Informativo Sanitario del Ministero della Sanità, le informazioni sul rispetto del Patto di stabilità interno, ecc <sup>166)</sup>.

Ciascuna di queste fonti - istituita per finalità statistiche (Istat, RGS), di ricostruzione e misurazione a consuntivo dei flussi finanziari territoriali (DPC, Ministero della Sanità ecc.), di coordinamento (RGS), di controllo (Corte dei conti), alimentata con reportistica periodica inviata dagli enti alle competenti istituzioni in date e formati spesso diversi - utilizza, nella sostanza, dati aventi la medesima natura: flussi di cassa e di competenza (finanziaria ed economica) e alcune informazioni extracontabili. È ragionevole pensare che il proliferare di richieste agli enti sulla stessa tipologia di dati ma con differenze nei formati e nella tempistica dei *report*, non sempre giustificati dalla diverse finalità dei richiedenti, possa incidere negativamente sia sull'attendibilità che sulla tempestività delle informazioni fornite.

Per la maggiore chiarezza e affidabilità dei conti sarebbe auspicabile una semplificazione dal punto di vista normativo, l'integrazione informatica tra alcune di queste basi informative di finanza pubblica (quelle più omogenee all'obiettivo della rilevazione) e la semplificazione dei canali di raccolta dei dati, che dovrebbero convergere verso l'utilizzo esclusivo delle reti telematiche; il sistema informativo che verrebbe fuori da questa

---

<sup>165)</sup> Non vi è dubbio che oggi più che mai il modello policentrico imperniato sul decentramento dei livelli di governo del territorio richieda l'attivazione di un sistema di condivisione dei dati e delle informazioni che riguardano la pluralità dei soggetti pubblici. Il concetto di "rete" non solo diviene modello organizzativo di articolazione e collegamento dei centri di governo, ma costituisce anche strumento per la riconduzione ad unità delle informazioni e delle esperienze e, dunque, per la configurazione unitaria dell'ordinamento finanziario pubblico. Ad uno Stato centrale "coordinatore" non può che competere l'attivazione e la gestione dell'architettura su cui la rete si fonda.

<sup>166)</sup> Un esame dei molteplici obblighi informativi a carico degli enti locali - tra i quali va considerata anche la segnalazione di cui all'art. 41 comma 1, della legge 28 dicembre 2001, n. 448 e quella del successivo decreto 1° dicembre 2003, n. 389, in materia di accesso al mercato dei capitali da parte degli enti territoriali - è stato compiuto in Borrello I., Ferro P., *Coordinamento e controllo dei conti pubblici*, in "Contabilità nazionale, finanza pubblica e attività di controllo", volume celebrativo del Cinquantenario dell'Istituto di Contabilità Nazionale (ISCONA), Roma dicembre 2007. In questo intervento si ricostruiscono anche le ragioni del necessario coordinamento informativo e statistico tra Stato ed enti territoriali e si sottolinea l'utilità del Siope a questo scopo.

revisione organizzativa contribuirebbe a far emergere la reale situazione dei conti pubblici locali, rilevandone, con i conti di cassa, le tendenze di breve periodo che richiedono eventuali aggiustamenti degli andamenti indesiderati e, attraverso le altre fonti (bilanci, conti consuntivi, conti territoriali) quelle di medio termine, che forniscono gli elementi necessari per una corretta programmazione delle risorse e degli impieghi in rapporto agli obiettivi ed elementi di riflessione per le analisi sulla qualità della spesa pubblica.

È l'orientamento del Paese verso un modello di Stato caratterizzato da un maggiore decentramento decisionale, amministrativo e fiscale a esigere la disponibilità di un sistema informativo affidabile e completo per tutte le amministrazioni pubbliche. Pur in un contesto che valorizzi l'autonomia locale, nell'ambito della finanza pubblica l'esistenza di vincoli comunitari implica che al decentramento delle responsabilità debba corrispondere il dovere da parte delle amministrazioni pubbliche di fornire una rendicontazione esaustiva, veritiera e tempestiva<sup>167</sup>.

Il sistema di regole da costruire dovrebbe essere fondato sulla coerenza tra la spinta verso lo Stato sovranazionale e le altrettanto poderose istanze di autonomia dei governi locali, senza peraltro dimenticare che allo Stato nazionale - che da una parte cede poteri all'Unione Europea (Sabino Cassese lo definisce "federalismo esterno") e dall'altra decentra compiti, funzioni e risorse alle amministrazioni locali - resteranno pur sempre le funzioni di indirizzo, coordinamento e controllo. Occorre riempire di contenuti nuovi le funzioni di coordinamento previste dalla normativa di contabilità pubblica per assicurare unitarietà ai conti pubblici di un paese che si muove verso il federalismo, ricercando regole e procedure idonee a "tenere insieme", su obiettivi condivisi, Stato e autonomie locali, regole di Maastricht e impegni assunti con il Patto di stabilità interno. È impensabile che lo Stato debba ritrovarsi a "rincorrere" i conti degli enti territoriali, mentre sarebbe necessario definire i doveri di tutti i partecipanti al sistema della finanza pubblica. L'autonomia non può che essere accompagnata dal potere/responsabilità di fronteggiare le situazioni di squilibrio che si dovessero presentare. Lo Stato quindi non deve rinunciare a porre in essere un *early warning system* sull'andamento dei conti pubblici che lo ponga al riparo dalle sorprese dei consuntivi<sup>168</sup>.

Non è superfluo sottolineare che il monitoraggio dei conti pubblici è un aspetto essenziale di un modello di *governance* del federalismo basato su strumenti per la rendicontazione, per la valutazione delle politiche pubbliche, per il coordinamento della finanza

---

<sup>167</sup> La progressiva erosione dei poteri dello Stato centrale, sia dall'alto (Unione europea), sia dal basso (sviluppo delle autonomie) ha posto in discussione il ruolo dello Stato come soggetto "di governo" dei flussi finanziari, accentuandone però le caratteristiche di soggetto regolatore e controllore dei flussi stessi (quindi, a maggior ragione, coordinatore). Così Borrello I., *Alcune riflessioni*, cit. Sulle vicende che hanno caratterizzato la forma statale in relazione all'integrazione comunitaria e alle forme di cooperazione "ultrastatali", si veda Cassese S., *Oltre lo Stato*, Bari, Editori Laterza, 2007.

<sup>168</sup> Si tratta di un obiettivo possibile, che indirizzerebbe l'ordinamento amministrativo italiano e i rapporti Stato-autonomie locali verso un modello di funzionamento non piramidale, bensì "a rete", caratterizzato da rapporti di collaborazione, di scambio delle informazioni e di coordinamento tra Stato e soggetti pubblici dotati di ampia autonomia costituzionale. In definitiva, il sistema delle reti telematiche consente di procedere verso il decentramento amministrativo e il federalismo fiscale senza perdere di vista le esigenze di coesione del sistema dei conti pubblici.

pubblica e per l'efficacia del sistema di controlli di gestione interni ed esterni <sup>169)</sup> che renda possibile la conoscenza in tempo reale dell'andamento dei conti e agevoli l'adozione tempestiva di interventi correttivi. In questa prospettiva, il Siope rivela tutta la sua utilità poiché mette a disposizione dello Stato uno strumento di rilevazione tempestiva e affidabile della situazione delle autonomie locali e a queste ultime offre, con la massima trasparenza, la possibilità di impostare adeguate politiche di bilancio e di confrontare i propri conti con quelli di enti simili o geograficamente vicini (e concorrenti). L'elaborazione di *benchmarks* verificabili da tutte le amministrazioni per finalità comparative è infatti una delle migliori opportunità che una base dati condivisa ed accessibile a tutti può fornire; su questo specifico versante occorre che gli stessi enti e gli organismi di categoria affilino le armi in vista del federalismo, sfruttando appieno il potenziale del Siope.

Nel contesto delineato assume importanza anche l'armonizzazione dei bilanci pubblici, richiesta dal riformato art. 117 della Costituzione il quale afferma l'esigenza di salvaguardare l'unità della finanza pubblica attraverso "l'armonizzazione dei bilanci pubblici e il coordinamento della finanza pubblica" e attraverso la riconduzione alla potestà normativa esclusiva dello Stato del "coordinamento informativo, statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale".

Una non coerente applicazione dei principi di autonomia delle amministrazioni locali ha determinato una situazione nella quale ciascuna categoria di enti (e in particolare le Regioni) ha adottato schemi di bilancio e principi contabili in parte diversi, minando di fatto la possibilità di giungere rapidamente al consolidamento dei conti. Per ovviare a questa situazione, il legislatore ha più volte approvato norme che richiedono di armonizzare il bilancio delle amministrazioni locali con quello dello Stato. Tuttavia, le disposizioni approvate non sono mai state attuate <sup>170)</sup>. Il Siope rappresenta, ancora oggi, l'unico tentativo riuscito di rendere omogenee le informazioni sui flussi di cassa delle amministrazioni pubbliche, la cui diversità è fonte di discrepanze statistiche. Se a ciò si aggiunge l'utilizzo di criteri contabili non coerenti con il SEC 95 e la mancanza di un raccordo tra contabilità finanziaria ed economica, si può intuire l'importanza di disporre, ora, di un sistema

---

<sup>169)</sup> Il tema dei controlli sulle gestioni pubbliche assume notevole rilievo all'interno della più ampia riforma della pubblica amministrazione ed è di grande rilevanza anche per la Banca d'Italia, in quanto il maggior grado di efficacia ed efficienza della spesa pubblica si riflette positivamente sulla conduzione della politica monetaria, anche nel nuovo scenario costituito dall'Unione economica e monetaria Europea. L'interesse della Banca d'Italia deriva anche dalla costante dialettica tra la stessa e la pubblica amministrazione in ragione dell'esercizio del servizio di tesoreria per conto dello Stato e della gestione del sistema dei pagamenti pubblici (cfr. Banca d'Italia, Atti dei Convegni sul *Nuovo sistema di controlli sulla spesa pubblica*, Perugia, 1994 e su *I controlli delle gestioni pubbliche*, Perugia, 1999).

<sup>170)</sup> Ci si riferisce, ad esempio, alle norme contenenti indicazioni per uniformare gli schemi di bilancio delle regioni a quello dello Stato contenute nel d. lgs. n. 76/2000, ovvero alle norme del d. lgs. n. 267/2000 (Testo Unico degli enti locali) che hanno lasciato agli enti margini di discrezionalità nella costruzione della propria contabilità, prevedendo l'applicazione dei principi contabili "secondo modalità organizzative corrispondenti alle caratteristiche di ciascuna comunità" e di fatto autorizzando gli stessi, nella predisposizione dei rendiconti, ad adottare "il sistema di contabilità che più ritengono idoneo per le proprie esigenze". Un tentativo è stato fatto con il d. lgs. n. 170/2006 che ha condotto, con riferimento alle regioni e agli enti locali, a una mera ricognizione dei principi fondamentali in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, che rappresenta un primo passo verso la sistematizzazione della materia. Tuttavia, il carattere necessariamente non innovativo del provvedimento e i pareri negativi espressi su di esso dalla Conferenza Stato-Regioni ne hanno vanificato la portata.

informativo che registri quotidianamente gli incassi e i pagamenti, offrendo agli analisti e ai governanti i dati più rilevanti per valutare l'effettivo andamento dei conti pubblici.

Nel frattempo, l'esigenza di armonizzazione<sup>171)</sup> dei principi e delle regole contabili, facendo tesoro dell'esperienza del Siope, ha condotto alla previsione, nella legge di contabilità e finanza pubblica, della costituzione di una "Banca dati unitaria delle amministrazioni pubbliche" e all'emanazione del d. lgs. n. 118 del 2011. Lo scopo è quello di costruire un "modello di bilancio pubblico armonizzato"<sup>172)</sup> che, con gli opportuni affinamenti ed integrazioni, diventi la base per costruire i bilanci di competenza economica di ciascuna tipologia di enti<sup>173)</sup>.

La codifica delle spese nel Siope è già abbastanza articolata; tuttavia, non si può escludere un ulteriore sviluppo della classificazione uniforme, che potrebbe essere integrata con l'indicazione del *Common Procurement Vocabulary - CPV* (classificazione merceologica dei beni e dei servizi adottata in ambito Eurostat ed omogenea per tutti i

---

<sup>171)</sup> Il tema dell'armonizzazione dei principi e delle regole contabili in materia di rappresentazione dei bilanci pubblici è oggetto di particolare attenzione a livello internazionale. L'IPSASB, *International Public Sector Accounting Standards Board*, comitato permanente che opera nell'ambito dell'*International Federation of Accountants (IFAC)*, ha prodotto numerosi documenti volti a soddisfare le esigenze di "financial reporting" degli enti pubblici nazionali. Attraverso le *International Public Sector Guidelines*, il Comitato ha individuato le *best practices* per la gestione finanziaria e contabile del settore pubblico, raccomandandone l'adozione allo scopo di favorire la corretta elaborazione dei dati contabili, migliorarne la trasparenza e la capacità di informazione e di orientamento. Gli studi più recenti sono indirizzati verso la ricognizione delle voci di entrata e di spesa nell'ambito dei documenti contabili del settore pubblico, al fine di favorire la transizione dal criterio della cassa a quello della competenza economica (*accrual basis of accounting*). Fin dal 2000 l'attività dell'IPSASB si è concentrata sul problema dell'informazione finanziaria e contabile per i livelli di governo nazionale, regionale e locale. Il Comitato ha elaborato principi contabili uniformi in ambito pubblico e *benchmarks* per la valutazione delle politiche di bilancio, ha promosso programmi di formazione e ricerca, ha facilitato lo scambio di informazioni tra esperti e operatori contabili del settore pubblico. Ad oggi, il Comitato ha emanato una serie di principi contabili internazionali, che vanno dalle modalità di presentazione del bilancio alla contabilizzazione degli investimenti, delle commesse, delle partecipazioni, ecc. fino alla presentazione delle informazioni contabili articolate per settori.

<sup>172)</sup> È possibile che questo "modello" di bilancio semplificato possa gradualmente affiancarsi e poi sostituire il bilancio di competenza, spesso disatteso, troppo articolato, illeggibile e poco trasparente, in molti casi vissuto dagli enti come un adempimento formale in presenza di un "bilancio gestionale" che effettivamente ne rappresenta l'attività. Deve osservarsi, tra l'altro, che il bilancio di pura competenza finanziaria è presente in poche realtà, e tra queste l'Italia, e che nei paesi che hanno maggiormente puntato sull'aspetto concreto, gestionale, del bilancio "realizzabile e sostenibile", esso è stato sostituito dal bilancio di cassa e in altri, la maggioranza, da quello di competenza economica, che è sicuramente più rappresentativo della "veridicità" dei conti, è necessario per costruire l'indebitamento netto, misura meglio il "tasso di realizzazione" di una politica di bilancio, è richiesto dalla partecipazione all'Unione Europea.

<sup>173)</sup> L'importanza dell'esperienza del Siope per la finalità di armonizzazione dei bilanci pubblici venne sottolineata da Mazzotta B., *Fiscal consolidation in an evolving Institutional Framework: the Italian Experience*, intervento al *workshop Fiscal discipline and public sector efficiency*, organizzato dalla RGS nei giorni 10 e 11 luglio 2008. In particolare, l'esponente della RGS sostenne che il controllo sulla spesa locale richiede il rafforzamento dell'azione di monitoraggio, superando la frammentazione degli standard adottati per la redazione dei documenti contabili e accelerando i tempi di acquisizione delle informazioni". Per Mazzotta, "in prospettiva il Siope può rappresentare il veicolo per l'introduzione di un sistema di contabilità integrata, basato su bilanci armonizzati e messi in rete. Solo l'adozione di un tale sistema, basato sullo stesso linguaggio contabile adottato per fissare gli obiettivi di indebitamento netto e di debito delle pubbliche amministrazioni, può garantire il necessario coordinamento tra le politiche dei diversi livelli di governo e consentire il monitoraggio in tempo reale della finanza decentrata".

paesi dell'Unione Europea<sup>174)</sup>). Su richiesta di alcuni enti locali la RGS ha recentemente autorizzato la sperimentazione nell'utilizzo di questa codifica.

#### 4.9 Gli sviluppi

La spinta verso l'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle amministrazioni pubbliche, cui il Siope ha contribuito in maniera sostanziale, ha preso avvio con la riforma della contabilità e finanza pubblica (legge n. 196/2009) che ha posto l'accento sulla necessità di un monitoraggio costante ed efficace delle finanze pubbliche, prevedendo a tal fine un unico e coerente quadro normativo. L'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio, l'istituzione della banca dati unitaria delle amministrazioni pubbliche, che dovrà raccogliere le informazioni di bilancio degli stessi soggetti, sono gli strumenti che permetteranno di raccogliere i dati quantitativi necessari per dare attuazione all'attività di analisi e valutazione della spesa e al federalismo fiscale.

Per ciò che riguarda la banca dati unitaria, l'articolo 13 indica le informazioni che andranno inserite al suo interno ovvero i bilanci di previsione, le relative variazioni, i conti consuntivi e le connesse operazioni gestionali di tutti gli enti che compongono l'aggregato delle amministrazioni pubbliche. Il Siope pertanto sarà naturale affluente di tale banca dati per ciò che concerne i dati di cassa.

In vista di tale realizzazione, è stato avviato un processo di armonizzare delle informazioni contabili e di bilancio; per gli enti territoriali il percorso di integrazione e di riconciliazione di tali informazioni si è concretizzato nell'emanazione del decreto legislativo 23 giugno 2011 n. 118 "Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42.

Tale disciplina interessa anche il Siope poiché è sancito, all'articolo 8, l'obbligo di una coincidenza tra le codifiche Siope e la struttura del piano dei conti integrato, che dovrà facilitare il monitoraggio della finanza pubblica. A tal fine è stato approntato l'elenco delle voci del bilancio finanziario e dei conti economici e patrimoniali, in modo da consentire la rilevazione unitaria dei fatti gestionali, che è unica e obbligatoria per tutte le amministrazioni pubbliche (con i necessari adeguamenti in considerazione delle caratteristiche peculiari dei singoli comparti) e rappresenta la struttura di riferimento per la predisposizione dei documenti contabili e di finanza pubblica.

---

<sup>174)</sup> Il CPV comprende oltre 8.000 codici. Sono previste tabelle di corrispondenza tra il CPV e la "Classificazione dei prodotti associati alle attività nella Comunità economica europea (CPA)", che è la versione europea della "Central Product Classification (CPC), standard per la classificazione statistica dei prodotti elaborato dalle Nazioni Unite. Analoghe tabelle sono previste per la "Nomenclature statistique des activités économiques dans la Communauté européenne (NACE)", che è un sistema di classificazione generale utilizzato per uniformare le definizioni delle attività economiche e industriali nei diversi Stati dell'Unione Europea. In Italia, l'Istat ha tradotto la codifica NACE nella classificazione ATECO. Il CPV è composto da un vocabolario principale (su 5 livelli), che ne costituisce la parte essenziale e definisce l'oggetto dell'appalto e da un vocabolario supplementare (su 2 livelli) che consente di introdurre dati qualitativi complementari.

Il decreto legislativo prevede un periodo di sperimentazione che è stato avviato nel 2012<sup>175)</sup> ed ha avuto esito positivo, facendo emergere “[...] la necessità di predisporre [...] l’emanazione entro il mese di luglio 2013[...]” dello schema del decreto legislativo integrativo del decreto n. 118 del 2011 “[...] per permettere agli enti territoriali il tempo necessario per adeguare i propri sistemi informativi - contabili alle significative novità della riforma” che partirà il 1° gennaio del 2014<sup>176)</sup>.

Il livello di dettaglio previsto dalla nuova codifica è maggiore di quello presente in Siope attualmente. Al fine di permettere un passaggio graduale tra cambiamento delle codifiche di bilancio e della rilevazione Siope, quest’ultima si adeguerà a partire dal gennaio del 2015<sup>177)</sup>. ARCONET (acronimo per individuare l’armonizzazione contabile degli enti territoriali), portando quindi i bilanci delle amministrazioni pubbliche ad essere omogenei, confrontabili e aggregabili consentirà:

- un maggiore controllo dei conti pubblici nazionali (tutela della finanza pubblica nazionale);
- di verificare la rispondenza dei conti pubblici alle condizioni dell’articolo 104 del Trattato istitutivo UE;
- di porre le premesse per una concreta attuazione del federalismo fiscale.

Il nuovo Siope “armonizzato”, affluente naturale della banca dati unitaria, raccoglierà le informazioni sugli incassi e pagamenti rese coerenti con le nuove codifiche del piano integrato dei conti e vedrà crescere la sua valenza di strumento di controllo *real time* delle finanze pubbliche, divenendo uno specchio immediato delle scritture contabili, utilizzabile ancor più per le finalità di analisi e verifica dell’andamento dei conti pubblici.

---

<sup>175)</sup> La disciplina della sperimentazione ha riguardato: a) il principio contabile generale della competenza finanziaria potenziata, secondo la quale le obbligazioni passive e attive giuridicamente perfezionate sono registrate nelle scritture contabili con l’imputazione all’esercizio nel quale esse vengono a scadenza; b) i principi contabili riguardanti la contabilità finanziaria, quella economica patrimoniale, la redazione del bilancio consolidato; c) gli schemi di bilancio per missioni e programmi relativi al bilancio annuale di competenza e di cassa, al bilancio pluriennale, al rendiconto, articolato in conto del bilancio, conto economico e stato patrimoniale, al bilancio consolidato; d) il piano dei conti integrato; la codifica della transazione elementare; f) il sistema di indicatori di risultato semplici, misurabili e riferiti ai programmi di bilancio; g) la tassonomia per gli enti strumentali degli enti territoriali che adottano la contabilità civilistica. Cfr Relazione al Parlamento sui risultati della sperimentazione, presentata dal MEF al Parlamento il 23 maggio 2013.

<sup>176)</sup> Relazione al Parlamento, *cit.*

<sup>177)</sup> La nuova configurazione del principio di competenza finanziaria consentirà, tra l’altro, di evitare l’accertamento e l’impegno di obbligazioni inesistenti, riducendo in maniera consistente l’entità dei residui attivi e passivi; conoscere i debiti commerciali degli enti grazie alla nuova definizione di residuo passivo conseguente all’applicazione del principio della competenza finanziaria potenziata; aumentare la funzione programmatica del bilancio; favorire la modulazione dei debiti finanziari secondo gli effettivi fabbisogni degli enti; avvicinare la competenza finanziaria alla competenza economica. Cfr. Relazione al Parlamento, *cit.*

## 5. Gli atti impeditivi di tesoreria

di  
*Giuseppe Russo*

### Premessa e dati statistici

Gli atti impeditivi sono atti notificati alle Tesorerie che mirano a tutelare le ragioni creditorie di terzi ed hanno l'effetto di sospendere il pagamento di somme a favore dei debitori. Nell'ambito della tipologia prevista dall'art. 498 del R.D. 23 maggio 1924, n. 827 (Regolamento di Contabilità Generale dello Stato) - che comprende atti di pignoramento, sequestro e cessione - gli atti di pignoramento costituiscono indiscutibilmente l'atto impeditivo di principale rilevanza per la Tesoreria, sia sotto il profilo quantitativo, sia per le problematiche che la sua gestione comporta<sup>178</sup>).

Il fenomeno degli atti di pignoramento notificati alle Tesorerie dello Stato in qualità di terzo pignorato ha assunto dimensioni quantitative crescenti, in un quadro normativo sempre più complesso a causa sia di ampie aree di incertezza connesse all'applicazione dei principi che disciplinano la materia delle esecuzioni mobiliari, sia della stratificazione nel corso del tempo della normativa di settore.

Fino alla prima metà degli anni '80, i pignoramenti colpivano i crediti rappresentati da titoli di spesa e assumevano scarso rilievo sotto il profilo quantitativo; in seguito ha avuto luogo un significativo aumento dei pignoramenti volti ad aggredire i fondi di pertinenza degli enti pubblici. Un primo incremento si registrò nel 1986, in ragione dell'accentramento in Tesoreria di tutte le disponibilità liquide degli enti pubblici, assoggettati al sistema di tesoreria unica. In seguito, la legge stabilì che i pignoramenti contro gli enti di tesoreria unica dovessero essere eseguiti in via esclusiva presso il tesoriere bancario dell'ente stesso e, di conseguenza, i pignoramenti della specie vennero progressivamente meno.

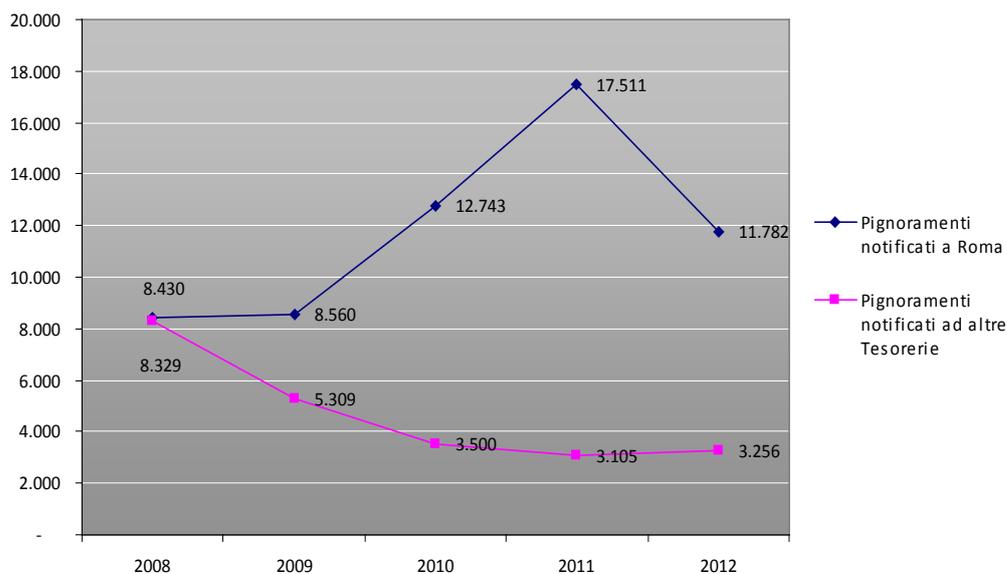
Nei primi anni '90 si assistette a un marcato aumento dei pignoramenti, prevalentemente indirizzati a colpire le disponibilità delle Prefetture per i ritardi nel pagamento delle pensioni agli invalidi civili. Anche in tale occasione il legislatore intervenne e il D.L. 25 maggio 1994, n. 313, convertito in L. 22 luglio 1994, n. 460, stabilì che i pignoramenti in questione dovessero essere eseguiti direttamente presso il Direttore di ragioneria delle Prefetture, con esonero delle Tesorerie dall'obbligo di accantonamento dei fondi del debitore.

Dopo la conseguente contrazione del fenomeno, nel 1998 vi fu una ripresa a seguito del trasferimento delle competenze in materia di pensioni agli invalidi civili dalle Prefetture all'INPS. Anche in questo caso, successivamente i pignoramenti diminuirono, stavolta presumibilmente come conseguenza dell'opzione, da parte dei legali, di pignorare come terzo la banca tesoriere dell'ente.

---

<sup>178</sup> Un'ulteriore tipologia di atto impeditivo è costituita dal fermo amministrativo (art. 69, comma 5, del R.D. 18 novembre 1923, n. 2440 e art. 171 I.S.T.), la cui gestione non comporta particolari problemi per la Tesoreria dello Stato.

Dal 2006 è stata rilevata una ripresa del fenomeno, a causa dell'elevata incidenza di atti di pignoramento in danno del Ministero della Giustizia e del Ministero dell'Economia e delle Finanze originati da decreti di Corte d'Appello con cui viene riconosciuto il diritto ad una equa riparazione per la lungaggine dei processi, ai sensi della L. 24 marzo 2001, n. 89 (c.d. "Legge Pinto"). Il numero dei pignoramenti notificati alla Tesoreria dello Stato è da allora praticamente raddoppiato <sup>179)</sup>.



Il ricorso all'emissione degli "speciali ordini di pagamento in conto sospeso", che l'art. 14 del D.L. 31 dicembre 1996, n. 669, convertito nella L. 28 febbraio 1997, n. 30, contempla come strumento "preventivo" delle esecuzioni forzate contro la P.A., ha contribuito in misura solo parziale a contenere l'aumento dei pignoramenti <sup>180)</sup>. Solo un numero assai ristretto di Filiali della Banca, in larga prevalenza ubicate nel Nord del Paese, non risulta interessato dal fenomeno, concentrato nella Succursale di Roma e

<sup>179)</sup> Per avere un'idea sulla incidenza della "Legge Pinto" sul fenomeno basti considerare che nel 2012 i pignoramenti aventi tale origine si sono attestati a circa l'80 per cento degli oltre 15.000 pignoramenti notificati alle Tesorerie.

<sup>180)</sup> L'art. 14 del D.L. n. 669/96 ha stabilito - limitatamente alle Amministrazioni statali - che i pagamenti conseguenti a provvedimenti giurisdizionali di condanna possano essere effettuati attraverso l'emissione di uno "speciale ordine di pagamento" da scritturare al conto sospeso "collettivi". Presupposto dell'emissione di questo particolare titolo è l'indisponibilità, da parte dell'Amministrazione debitrice, di somme nel pertinente capitolo di bilancio. Il ricorso alla procedura è da considerare eccezionale ed è consentito dalla legge in considerazione del particolare nocumento che potrebbe derivare allo Stato dal ritardo nel pagamento, stante la decorrenza degli interessi sul capitale dovuto e l'esistenza di un titolo esecutivo che legittima il creditore ad avviare un procedimento di espropriazione mobiliare. Verrebbero così evitati gli ulteriori oneri "diretti" (spese vive del procedimento esecutivo) e i costi "indiretti" (utilizzo degli uffici giudiziari, assistenza dell'ufficiale giudiziario, coinvolgimento delle strutture amministrative della Tesoreria per la dichiarazione del terzo pignorato, ecc.). Nel tempo, l'autorizzazione è stata estesa anche alle Agenzie fiscali e, con una Circolare, il MEF ha raccomandato l'utilizzo dello speciale ordine di pagamento, sottolineando che il mancato ricorso a tale strumento, in presenza dei presupposti di legge, configura una omissione di atti dovuti e determina un danno all'Erario.

nella coesistente Tesoreria centrale dello Stato, destinataria di circa l'85 per cento del totale dei pignoramenti su base annua.

È quindi evidente l'impegno a cui le tesorerie, in veste di terzo, sono chiamate nella gestione dei pignoramenti in danno delle amministrazioni statali, considerata la brevità del termine previsto per il rilascio delle dichiarazioni di terzo, la delicatezza dei compiti connessi con la disposizione di fondi pubblici, la particolare attenzione da porre nella fase di liquidazione delle ordinanze di assegnazione.

## 5.1 Il ruolo del terzo pignorato nel processo di esecuzione

Il pignoramento presso terzi è il pignoramento di crediti o di cose del debitore che sono in possesso di terzi ed è disciplinato dagli artt. 543 ss. c.p.c.

Secondo un orientamento giurisprudenziale e dottrinale ampiamente consolidato<sup>181)</sup>, ma anteriore alla riforma introdotta dalla L. 24 dicembre 2012, n. 228 (cfr. infra), il pignoramento presso terzi è qualificabile come una "*fattispecie complessa a formazione progressiva*", a integrare la quale concorrono: da un lato, la notifica al debitore esecutato e al terzo dell'atto di cui all'art. 543 c.p.c., contenente, fra l'altro, l'ingiunzione al debitore di astenersi da atti diretti a sottrarre alla garanzia del credito le cose o le somme dovutegli e l'intimazione al terzo di non disporre di esse senza ordine del giudice; dall'altro lato, la c.d. "dichiarazione di quantità" resa dal terzo ai sensi dell'art. 547 c.p.c.

Come evidenziato in dottrina, "*forse nessuna figura del processo riveste un ruolo al tempo stesso defilato e centrale sulla scena litigiosa al pari del terzo debitor debitoris*"<sup>182)</sup>. Egli infatti condivide con la parte debitrice la soggezione al potere del creditore ma, contemporaneamente, esercita un ruolo attivo in quanto l'individuazione, la valutazione e l'apprensione dei crediti o delle cose non può essere compiuta direttamente dal creditore precedente e richiede la collaborazione del terzo.

Il terzo è investito della *mission* processuale di cooperare alla realizzazione della pretesa creditoria, prestando un'attività indispensabile per il perfezionamento stesso del pignoramento. A tal fine il codice di procedura civile obbliga il terzo a custodire il credito (art. 546 c.p.c.) e a specificare, nella dichiarazione da rendere nel processo, di quali cose o di quali somme è debitore o si trova in possesso e quando ne deve eseguire il pagamento o la consegna (art. 547 c.p.c.). Sulla circostanza che "*la dichiarazione resa dal terzo ex art. 547, comporta il riconoscimento dell'esistenza del credito ed integra un accertamento costitutivo, che preclude definitivamente al terzo la possibilità di eccepire*

---

<sup>181)</sup> Cfr. Cass., 26.07.2005, n. 15615; Cass., 6.11.2002, n. 15549; Cass. 3.10.1997, n. 9673, in *Leggitalia.it*. In tempi più recenti, si sono tuttavia riscontrati orientamenti giurisprudenziali secondo cui, tenendo conto delle modifiche al codice di procedura civile introdotte dalla L. n. 52/06, "il pignoramento presso terzi si perfeziona necessariamente al momento della sua notificazione al terzo, e riguardo quindi ai crediti eventualmente a quella data esistenti mentre i crediti eventualmente venuti ad esistenza in itinere, dopo la notificazione al terzo dell'atto di pignoramento, rimangono estranei all'esecuzione" (Trib. Roma, 22.02.2012, n. 3655, in *Leggitalia.it*).

<sup>182)</sup> Frisullo A., *Il terzo*, in Auletta F. (a cura di), *Le espropriazioni presso terzi*, Bologna, 2011, p. 93.

*la non assoggettabilità del credito ad esecuzione*”<sup>183)</sup> si fondano diverse teorie sugli effetti sostanziali della dichiarazione di terzo, considerata di volta in volta, in dottrina e in giurisprudenza, come riconoscimento o confessione del debito oppure mera dichiarazione di scienza.

Secondo la giurisprudenza della Corte di Cassazione (e in larga misura anche in dottrina) il terzo non è parte nel processo esecutivo e, di conseguenza, viene ritenuto carente della legittimazione a far valere sia l’impignorabilità delle cose o dei crediti colpiti dal pignoramento, sia l’incompetenza territoriale del giudice prescelto dal creditore<sup>184)</sup>.

Si riconosce, tuttavia, che egli è portatore di un interesse proprio, sia pur limitato allo svolgimento della procedura secondo legge, che giustifica il riconoscimento della legittimazione ad agire a norma dell’art. 617 c.p.c. per opporsi agli atti che lo pregiudicano.

In tale scenario, il terzo, coinvolto in una causa alla quale è estraneo, non è pienamente tutelato da un sistema normativo e di prassi giudiziaria che gli consenta di assolvere il proprio compito al sicuro dal rischio di duplicazione del pagamento e indenne da ogni costo (anche legale) derivante dalla gestione del credito sottoposto a espropriazione. Invece, non di rado il terzo si trova a far fronte a atti di pignoramento di intelligibilità non sempre facile (anche affetti da vizi o incongruenze), a situazioni processuali connotate da contrasti fra le parti, a contestazioni di vario genere. E il terzo deve da solo risolvere i dubbi sul comportamento da adottare nelle situazioni controverse (alimentate dal fatto che le ordinarie regole procedurali si rivelano poco adatte a casi particolari, quali l’esecuzione nei confronti delle pubbliche amministrazioni), compreso tra le contrapposte esigenze del creditore procedente e del debitore esecutato.

## **5.2 Gli adempimenti delle Tesorerie quale terzo pignorato. Gli accantonamenti e la dichiarazione di terzo**

La notifica di atti di pignoramento determina in capo alle Tesorerie l’obbligo di vincolare le disponibilità di pertinenza del debitore esecutato fino a concorrenza dell’importo precettato maggiorato della metà (art. 546 c.p.c.), che formano oggetto della conseguente dichiarazione di terzo (art. 547 c.p.c.).

L’obbligo di accantonamento viene assolto dalla Tesoreria dello Stato con modalità differenti a seconda che la procedura esecutiva sia volta contro soggetti privati (potenziali beneficiari di titoli di spesa) oppure contro uffici centrali o periferici dello Stato, aziende e amministrazioni autonome statali, ovvero altri enti pubblici o enti operanti nel settore dei pagamenti pubblici. Nel primo caso<sup>185)</sup> la Tesoreria si limita a restituire i titoli

---

<sup>183)</sup> Cass. 17.11.2003, n. 17367 in *Leggiditalia.it*.

<sup>184)</sup> Cass. 17.05.2001, n. 6762, in *Leggiditalia.it*, in materia di difetto di legittimazione ad eccepire l’incompetenza territoriale nel processo esecutivo.

<sup>185)</sup> Va peraltro evidenziato che la notifica alle Tesorerie di atti di pignoramento contro privati è attualmente un fenomeno nel complesso marginale, basti pensare che nell’intero anno 2012 sono stati notificati solo 82 pignoramenti della specie, su un totale di oltre 15.000 atti notificati.

all'amministrazione emittente (che, in ultima analisi, è il sostanziale *debitor debitoris*), rappresentando nella dichiarazione di terzo soltanto di aver sospeso il pagamento dei titoli e di aver trasmesso gli atti all'amministrazione ordinatrice della spesa (art. 165, comma 2, I.S.T.), ovvero di non aver ricevuto titoli di spesa intestati al debitore (art. 165, comma 3, I.S.T.). Quando invece il pignoramento è volto contro amministrazioni o enti detentori di disponibilità presso la Tesoreria, quest'ultima è l'unico *debitor debitoris* e, conseguentemente, vincola direttamente e dichiara le eventuali disponibilità del debitore esecutato (art. 165, comma 4, I.S.T.).

La dichiarazione di terzo riguardante procedure esecutive di interesse della Tesoreria dello Stato è resa con le modalità disciplinate dal codice di procedura civile che attualmente, per le procedure esecutive di interesse della Tesoreria dello Stato, prevede l'invio della dichiarazione al creditore procedente a mezzo raccomandata o a mezzo di posta elettronica certificata (artt. 543 e 547 c.p.c. come modificati prima dagli artt. 11 e 12 della L. 24 febbraio 2006, n. 52 e poi dall'art. 1, comma 20, n. 1 e 2, della L. 24 dicembre 2012, n. 228).

Di centrale rilievo è il principio, costantemente applicato, in base al quale ciascuna Tesoreria rende la dichiarazione esclusivamente con riguardo ai conti accesi presso la stessa, ai titoli di spesa e ai cespiti giacenti presso la medesima (art. 167, comma 1, I.S.T.). Pertanto, un pignoramento notificato a una Tesoreria non è ritenuto idoneo a far sorgere un obbligo di accantonamento in capo al restante sistema.

Mentre in un normale atto di pignoramento i riferimenti che si rinvergono nell'atto bastano a determinare univocamente il soggetto colpito dal pignoramento, in caso di pignoramenti contro la pubblica amministrazione l'individuazione del debitore non è sempre agevole. Presso la Tesoreria dello Stato, infatti, affluiscono disponibilità destinate a specifiche amministrazioni (inquadrate nelle amministrazioni centrali o periferiche di Ministeri o di altri organi statali) e ognuna di esse ha una struttura organizzativa autonoma, una soggettività giuridica distinta e una legittimazione propria nei rapporti con i terzi, sia di ordine sostanziale che di ordine processuale. In tale quadro, la Tesoreria, in veste di terzo pignorato, dovendosi attenere al criterio secondo il quale il pignoramento non può estendersi ai fondi di pertinenza di Amministrazioni diverse da quella esecutata (estraneae al rapporto processuale), può incontrare difficoltà interpretative derivanti dalla *"articolazione territoriale assunta dalla pubblica amministrazione, dalla crescente trasversalità con cui operano le sue strutture e dalla formulazione sempre meno puntuale con cui vengono redatti gli atti di pignoramento da parte dei legali"*<sup>186</sup>.

Una volta individuata l'amministrazione esecutata, se si tratta di un'amministrazione centrale e non esistono fondi di sua pertinenza, ovvero tali fondi siano insufficienti, la Tesoreria vincola gli eventuali fondi di pertinenza delle Amministrazioni periferiche da essa dipendenti.

Quanto all'estensione temporale dell'obbligo di accantonamento, la riforma introdotta dalla richiamata legge n. 52/2006, incidendo in modo poco coerente sulla struttura del pignoramento presso terzi, ha posto fin dal principio problemi interpretativi. In

---

<sup>186</sup> Gubitosi G., *Disciplina di Tesoreria dello Stato*, in Auletta F. (a cura di), *Le espropriazioni presso terzi*, op. cit., pp. 384-385.

particolare, le espressioni letterali utilizzate dall'art. 543, comma 2, n. 4 post riforma legittimavano l'interpretazione secondo cui il terzo assolve i propri obblighi comunicando al creditore la dichiarazione con raccomandata, essendo tuttavia tenuto a comparire all'udienza per effetto della citazione e restando comunque soggetto, in caso di mancata comparizione, alle conseguenze previste dall'art. 548 c.p.c. (accertamento dell'obbligo del terzo). Di conseguenza si era ritenuto che gli obblighi di custodia della Tesoreria venissero a cessare, sempre e comunque, alla data di resa della dichiarazione epistolare.

In un secondo tempo, nella prassi applicativa di alcuni Tribunali particolarmente interessati al fenomeno dei pignoramenti che coinvolgono la Tesoreria dello Stato, si è affermata un'interpretazione favorevole all'estensione degli effetti del pignoramento oltre la data della dichiarazione epistolare, fino a quella dell'udienza di comparizione. Pertanto, l'interpretazione della normativa data dall'Istituto è andata incontro alle esigenze di maggior cautela e si è quindi orientata a estendere comunque la ricerca dei fondi aggredibili fino alla data dell'udienza di comparizione. Va da sé che questa impostazione ha comportato un incremento degli oneri gestionali in capo alle Tesorerie, chiamate a un accertamento costante nel tempo dello stato delle procedure esecutive pendenti, al fine di individuare a quali creditori assegnare in garanzia i fondi sopravvenuti nel rispetto dell'ordine cronologico delle notifiche.

Da ultimo, si sono verificate le condizioni per un sostanziale ritorno all'impostazione originaria, a seguito della riforma al codice di procedura civile introdotta dalla L. n. 228/12, la quale ha impresso una svolta epocale alla morfologia del processo di espropriazione presso il terzo, sopprimendo il giudizio di accertamento dell'obbligo (artt. 548 e 549 c.p.c.).

Nelle intenzioni del legislatore, in un'ottica deflattiva del contenzioso civile, gli accertamenti che si collocavano nel giudizio incidentale di accertamento sono ora condotti dal Giudice dell'Esecuzione, senza che sia necessario sospendere il processo esecutivo. Dall'eliminazione del giudizio di accertamento dell'obbligo è discesa una perdita di centralità dell'udienza quale momento di perfezionamento del pignoramento e cristallizzazione dell'obbligo del terzo<sup>187)</sup>, il che ha consentito di ritenere superata la necessità per il terzo di vincolare i fondi pervenuti in data successiva a quella della dichiarazione. Attualmente quindi la Tesoreria soddisfa l'obbligo imposto al terzo dalla legge vincolando e dichiarando esclusivamente gli eventuali fondi presenti tra la data della notifica dell'atto di pignoramento e quella della resa della dichiarazione di terzo, che in base alla legge deve aver luogo entro il decimo giorno dalla notifica dell'atto di pignoramento.

### **5.3 L'ordinanza di assegnazione**

Il pagamento dell'ordinanza di assegnazione (art. 553 c.p.c.) costituisce l'evento risolutivo tipico dell'atto impeditivo. L'ordinanza di assegnazione, pur non essendo suscettibile di giudizio, ha efficacia di titolo esecutivo verso il terzo, in quanto ha l'intrinseca eseguibilità di tutti gli ordini processuali del giudice. Conseguentemente, in caso di

---

<sup>187)</sup> Ai sensi dell'art. 548 c.p.c. ante riforma, presupposti dell'accertamento dell'obbligo del terzo erano che: a) il terzo non comparisse all'udienza stabilita; b) il terzo, comparendo, rifiutasse di fare la dichiarazione; c) sulla dichiarazione sorgessero contestazioni.

mancato adempimento spontaneo, il creditore può intimare precetto al terzo pignorato per poter poi procedere all'esecuzione forzata in suo danno.

Le Tesorerie eseguono tempestivamente, e comunque nel termine assegnato dal giudice, le ordinanze di assegnazione, effettuandone il pagamento con le modalità richieste dai creditori assegnatari (art. 170, comma 1, I.S.T.). L'unico rimedio riconosciuto al terzo dalla giurisprudenza contro l'ordinanza di assegnazione è costituito dall'opposizione agli atti esecutivi ex art. 617 c.p.c., da esperirsi nel breve termine (venti giorni) previsto dal codice di procedura civile.

Poiché la parte creditrice può, in alcuni casi, tendere a non collaborare con la Tesoreria (rifiutandosi di fornire gli elementi necessari per il pagamento) allo scopo di precostituirsi le condizioni per una (più redditizia) esecuzione diretta preceduta da precetto, le I.S.T. (art. 170, comma 2) precisano che, qualora i creditori non richiedano una diversa modalità di pagamento (accreditamento in conto corrente bancario o postale, pagamento in contanti presso la Tesoreria), il pagamento viene eseguito trasmettendo al domicilio anche elettivo del creditore un vaglia cambiario non trasferibile della Banca d'Italia a lui intestato a mezzo del servizio postale mediante piego assicurato.

In linea generale, i crediti incorporati in ordinanze di assegnazione sono soggetti al termine decennale di prescrizione. Il legislatore tuttavia, con riguardo ad alcune ipotesi di ordinanze di assegnazione, prevede (art. 14, comma 1-bis, del D.L. n. 669/96, come modificato dall'art. 44, comma 3, lett. b), del D.L. 30 settembre 2003, n. 269, convertito in L. 24 novembre 2003, n. 326) che esse perdano efficacia se il creditore procedente, entro il termine di un anno dalla data in cui è stata emessa, non provvede all'esazione delle somme assegnate. In via interpretativa, si è ritenuto che la disposizione - ancorché presente in un articolo di legge rubricato "Esecuzione forzata nei confronti di pubbliche amministrazioni" - sia limitata alle sole ordinanze in danno di enti e istituti esercenti forme di previdenza e assistenza obbligatorie organizzati su base territoriale, escludendo che la sanzione dell'inefficacia delle ordinanze di assegnazione non portate in esazione nell'anno dall'emissione possa applicarsi in generale anche alle ordinanze emesse nei confronti del complesso delle pubbliche amministrazioni.

Fino all'abrogazione dei tariffari forensi (art. 9, comma 1, del D.L. 24 gennaio 2012, n. 1, convertito con modificazioni dalla L. 24 marzo 2012, n. 27), se richiesto dalla parte creditrice le Tesorerie procedevano a liquidare, oltre alle somme espressamente assegnate in ordinanza (sorte capitale e spese di procedura) anche le cd. "spese successive", ossia i diritti e gli onorari che venivano a maturare successivamente all'emissione dell'ordinanza, ma che afferivano ad attività strettamente consequenziali alla riscossione del credito (es. disamina titolo esecutivo, richiesta copie esecutive, ritiro copie, ecc.). L'abrogazione del tariffario forense ha comportato che, in difetto di accordo tra le parti, spetta all'organo giurisdizionale liquidare il compenso professionale applicando i parametri contenuti nel decreto del Ministero della Giustizia 20 luglio 2012, n. 140. Il nuovo quadro normativo non consente più all'avvocato di procedere all'autoliquidazione del compenso e, pertanto, la liquidazione giudiziale del compenso professionale contenuta nell'ordinanza di assegnazione deve ora considerarsi esaustiva della remunerazione di tutte le prestazioni svolte dall'avvocato con riferimento al processo esecutivo. Alla liquidazione giudiziale potranno aggiungersi esclusivamente le spese documentate sostenute per l'acquisizione del titolo, la sua notifica e l'eventuale registrazione dell'ordinanza.

#### 5.4 L'impignorabilità dei fondi pubblici presso la Tesoreria

Merita una disamina più approfondita, in quanto costituisce l'aspetto indubbiamente più delicato della gestione degli atti di pignoramento, la problematica concernente l'applicazione da parte della Tesoreria delle norme di legge che sanciscono l'impignorabilità di risorse destinate ad assicurare funzioni pubbliche che l'ordinamento riconosce meritevoli di una tutela speciale.

In alcuni casi, infatti, la legge - in deroga alla regola generale della responsabilità patrimoniale secondo la quale il debitore risponde dell'adempimento delle proprie obbligazioni con tutti i suoi beni presenti e futuri (art. 2740 c.c.) - sottrae all'esecuzione forzata determinati cespiti. Avuto presente che, secondo la costante giurisprudenza della Cassazione, l'impignorabilità del credito aggredito, poiché è dettata nell'interesse del solo debitore, può essere fatta valere solo da quest'ultimo a mezzo di opposizione all'esecuzione, le I.S.T. (art. 168) dispongono che in tutti i casi in cui l'ordinamento giuridico riconosca impignorabili e/o insequestrabili determinate disponibilità, le Tesorerie sono tenute ad apporre ugualmente il vincolo ad eccezione dei soli casi in cui norme di legge espressamente le esonerino dall'obbligo di accantonare.

Peraltro, in caso di dubbio interpretativo sulle disposizioni che accompagnano l'impignorabilità con l'esonero del terzo dall'obbligo di accantonamento, la Banca privilegia un'interpretazione restrittiva, considerato che il regime di impignorabilità dei fondi costituisce una deroga al richiamato principio generale della responsabilità patrimoniale di cui all'art. 2740 del codice civile.

Le principali fattispecie di impignorabilità rilevanti per la Tesoreria dello Stato sono contemplate dal già citato D.L. n. 313/94, il quale dispone che non sono ammessi, a pena di nullità rilevabile d'ufficio, atti di sequestro o di pignoramento presso le Tesorerie dello Stato volti a colpire aperture di credito e contabilità speciali di pertinenza di determinati soggetti pubblici (tra i quali si segnalano le Prefetture e gli Enti militari) e l'eventuale notificazione di atti di pignoramento o sequestro non sospende l'accreditamento dei fondi a favore del funzionario delegato che ne è destinatario. La Tesoreria, in questi casi, è espressamente esonerata dall'obbligo di accantonamento dei fondi di pertinenza dei soggetti pubblici previsti dalla norma<sup>188)</sup>.

Per procedere o meno all'accantonamento, la norma richiamata rimette al vaglio della Tesoreria solo l'individuazione della qualifica soggettiva del destinatario dell'apertura di credito o del titolare della contabilità speciale, dovendosi invece prescindere dalla destinazione e dalla finalità dei fondi disponibili. È infatti estranea all'indagine della

---

<sup>188)</sup> Per la soddisfazione delle proprie ragioni il creditore può eseguire un pignoramento o sequestro esclusivamente con atto notificato al Direttore di ragioneria responsabile presso le Prefetture o al Direttore di Amministrazione oppure al Funzionario Delegato nella cui circoscrizione risiedono i soggetti privati interessati, con l'effetto di sospendere ogni emissione di ordinativi di pagamento relativamente alle somme pignorate. Il Funzionario di Prefettura, o il Direttore di Amministrazione o Funzionario Delegato cui sia stato notificato atto di pignoramento o di sequestro, è tenuto quindi a vincolare eventualmente fondi esistenti sulla contabilità speciale o sugli ordini di accreditamento, la cui destinazione sia diversa da quelle indicate al comma 1, con annotazione nel libro giornale; la notifica rimane priva di effetti riguardo agli ordini di pagamento già emessi.

Tesoreria la valutazione della pignorabilità delle somme fondata sugli indici oggettivi indicati nell'art. 1, comma 1, del D.L. n. 313/94 (destinazione a servizi e finalità di protezione civile, di difesa nazionale e di sicurezza pubblica, ecc.); l'esame della destinazione dei fondi al fine di stabilirne la pignorabilità è rimessa esclusivamente al Giudice dell'Esecuzione o allo stesso Funzionario Delegato/Titolare di contabilità speciale nel caso in cui il creditore abbia proceduto al pignoramento diretto presso lo stesso, come previsto dall'art. 1, comma 2, del D.L. n. 313/94.

Come evidenziato dalla Corte Costituzionale<sup>189)</sup>, la disciplina stabilita dal D.L. n. 313/94 non configura una procedura tale da determinare l'impignorabilità dei fondi, ma tende invece ad adeguare la procedura di esecuzione forzata alle particolari modalità di gestione contabile dei fondi stessi ed alla impignorabilità di quella parte di essi che risulti già destinata a servizi qualificati dalla legge come essenziali. La disciplina esclude il pignoramento di questi fondi presso il tesoriere e prevede, invece, che possa essere eseguito presso il funzionario direttamente responsabile della gestione contabile dei fondi e in grado di conoscerne l'ammontare e la disponibilità, come pure di verificare se e quali vincoli di destinazione siano imposti e per quali somme vi siano cause di impignorabilità.

In altri casi, tuttavia, il legislatore ha invertito la logica del D.L. n. 313/94, circoscrivendo l'impignorabilità, con esonero del terzo, proprio ai fondi aventi determinate destinazioni e finalità; è evidente che in questi casi è posto a carico della Tesoreria un accertamento più complesso rispetto a quello richiesto dal D.L. n. 313/94. Così, ad esempio, l'art. 1-ter del D.L. 16 settembre 2008, n. 143, introdotto dalla legge di conversione 13 novembre 2008, n. 181, stabilisce l'esonero dall'obbligo di accantonamento per i soli fondi di pertinenza di Funzionari Delegati del Ministero della Giustizia destinati al pagamento di spese per servizi e forniture aventi finalità giudiziaria o penitenziaria, nonché per quelli destinati al pagamento a qualsiasi titolo di emolumenti al personale amministrato dal Ministero stesso. In applicazione della disposizione, la Tesoreria dello Stato non può esimersi dall'apporre vincoli su cespiti non aventi le finalità previste dalla legge (ad es., fondi finalizzati all'assolvimento di oneri tributari), il che ha dato luogo a contestazioni da parte del Ministero della Giustizia, orientato verso un'interpretazione estensiva della disposizione.

## **5.5 I pignoramenti esattoriali**

L'art. 72-bis del DPR 29 settembre 1973, n. 602 prevede una speciale tipologia di pignoramento presso terzi riservata ai concessionari per la riscossione, il c.d. "pignoramento esattoriale", caratterizzato dalla sua natura stragiudiziale e dalla presunzione di un atteggiamento collaborativo del terzo pignorato molto più marcato rispetto a quello richiesto dal codice di procedura civile.

Il pignoramento esattoriale non contiene la citazione ai sensi dell'art. 543, comma 2, n. 4, c.p.c., ma l'ordine al terzo di pagare direttamente al concessionario quanto dovuto al debitore erariale. Il pagamento a favore del concessionario deve avvenire,

---

<sup>189)</sup> Corte Cost., 9.10.1998, n. 350, in *Leggitalia.it*.

ai sensi del citato art. 72-bis, entro sessanta giorni dalla notifica dell'atto se le somme sono esigibili; in caso di inesigibilità il pagamento deve essere effettuato alla scadenza <sup>190)</sup>.

Il mancato pagamento del terzo non è sanzionato; è invece previsto - facendo rinvio a quanto previsto dal precedente art. 72, comma 2 - che in caso di inerzia del terzo pignorato il concessionario può attivare una procedura di espropriazione presso terzi nelle forme previste dal codice di procedura civile. Il terzo è comunque obbligato a non corrispondere al debitore erariale le somme colpite dal pignoramento esattoriale.

L'esperienza in materia di pignoramenti esattoriali maturata dalla Banca in qualità di Tesoriere dello Stato ha riguardato essenzialmente le somme da corrispondere a seguito di ordinanze di assegnazione emesse a esito di pignoramenti contro le amministrazioni statali. Infatti, è propedeutica al pagamento delle ordinanze di assegnazione di importo superiore a diecimila euro la verifica, ai sensi dell'art. 48-bis del ripetuto DPR n. 602/72, dell'inesistenza di inadempimenti dell'assegnatario agli obblighi fiscali <sup>191)</sup>. A esito della verifica, in presenza di inadempimenti dell'assegnatario, il competente concessionario per la riscossione notifica il pignoramento esattoriale.

In presenza di pignoramenti esattoriali originati da ordinanze di assegnazione, costituenti titolo esecutivo azionabile in danno della Banca, poiché la legge non accompagna la previsione del pignoramento esattoriale con adeguate misure volte a preservare il destinatario dell'ordine di pagamento dalle azioni esecutive che il debitore erariale può intraprendere <sup>192)</sup>, ragioni di prudenza inducono l'Istituto a dar corso all'ordine di pagamento solo nelle ipotesi in cui il creditore/debitore erariale non contesti il blocco delle somme assegnategli dal Giudice dell'Esecuzione.

## **5.6 La cooperazione con gli interlocutori istituzionali per una più efficace gestione dei pignoramenti**

La quantità crescente di pignoramenti in danno delle amministrazioni statali notificati alla Tesoreria ha indotto l'Istituto a promuovere un tavolo di lavoro con il Ministero dell'Economia, il Ministero della Giustizia e l'Avvocatura Generale dello Stato, avente

---

<sup>190)</sup> L'originario termine di quindici giorni è stato elevato a sessanta dall'art. 52, comma 1, lettera e) del D.L. 21 giugno 2013, n. 69, convertito con modificazioni nella legge 9 agosto 2013 n. 98, al fine di consentire al debitore che abbia fondate ragioni da opporre all'iniziativa di riscossione avviata di attivare, in tempi consoni, le tutele del caso evitando che, nelle more, il terzo proceda al pagamento al concessionario delle somme pignorate.

<sup>191)</sup> Tale verifica è condotta segnalando il pagamento che si intende effettuare al sito di Equitalia Servizi SpA. Quest'ultima, entro 5 giorni dalla richiesta, comunica l'eventuale esistenza di inadempimenti in capo al creditore assegnatario.

<sup>192)</sup> In caso di pagamento al concessionario e successiva espropriazione diretta intrapresa dal creditore assegnatario presso la Banca, quest'ultima - non più in possesso dei fondi originariamente accantonati - si troverebbe a dover garantire la procedura esecutiva con mezzi propri, assumendosi l'onere di promuovere, in sede processuale, l'opposizione all'esecuzione e il rischio (in caso di esito sfavorevole dell'impugnativa) di perdite patrimoniali.

l'obiettivo di individuare soluzioni normative e organizzative alle problematiche inerenti gli atti di pignoramento contro le amministrazioni statali, notificati alle Tesorerie in qualità di "terzo" pignorato. Nei lavori si sono ricercate soluzioni volte a semplificare l'attività operativa delle Tesorerie e a ridurre gli oneri connessi alla gestione di un rilevante numero di pignoramenti, in un contesto (come sopra più diffusamente esposto) caratterizzato dalle incertezze nel quadro normativo e dall'esigenza di contemperare le opposte istanze delle amministrazioni debentrici e dei creditori precedenti. I soggetti istituzionali coinvolti nel tavolo di lavoro hanno accolto assai favorevolmente la proposta di svolgere un'analisi condivisa, avendo presente che le procedure esecutive comportano a carico dello Stato gravosi oneri economici riconducibili a oneri "diretti" (spese vive del procedimento esecutivo) e costi "indiretti" (utilizzo degli uffici giudiziari, assistenza dell'ufficiale giudiziario, coinvolgimento delle strutture amministrative della Tesoreria per la dichiarazione del terzo pignorato, ecc.), nonché alla decorrenza degli interessi sul capitale dovuto.

In particolare, nell'ambito dei lavori si è convenuto sull'utilità e l'efficacia, in chiave preventiva di azioni esecutive, dell'utilizzo da parte delle amministrazioni statali dello "speciale ordine di pagamento" in conto sospeso. Si è infatti preso atto che il mancato ricorso a tale strumento, in presenza dei presupposti di legge, configura una omissione di atti dovuti e determina un danno all'Erario, come evidenziato dalla Circolare della Ragioneria Generale dello Stato n. 20 del 6 maggio 2004.

In corso di svolgimento dei lavori è intervenuto un provvedimento normativo di cruciale rilevanza per il raggiungimento degli obiettivi di riduzione dei pignoramenti. Nel più ampio contesto dei provvedimenti per il pagamento dei debiti scaduti della PA, il D.L. 8 aprile 2013, n. 35 convertito con modificazioni in L. 6 giugno 2013, n. 64, ha introdotto alla L. n. 89/2001 l'art. 5-*quinqüies*, il quale prevede che non possono essere notificati alle Tesorerie, esonerate da ogni obbligo di accantonamento, pignoramenti originati dalla legge "Pinto". Per ottenere il soddisfacimento dei loro diritti, i creditori devono notificare i pignoramenti alle amministrazioni tenute per legge ai pagamenti, alle quali è demandato l'obbligo di vincolare le somme necessarie a garantire il credito.

La nuova norma - rispondente alla *ratio* di consentire all'Amministrazione competente di programmare adeguatamente, secondo le disponibilità esistenti e secondo un ordine cronologico, i pagamenti dei creditori muniti di titolo esecutivo (decreto di Corte d'Appello) di data anteriore rispetto a quello di cui è munito il pignorante - determina per la Tesoreria dello Stato un drastico abbattimento del numero complessivo dei pignoramenti da gestire.

L'esito dei lavori del tavolo con la pubblica amministrazione, con la sottoscrizione di un accordo ai sensi dell'art. 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e l'impatto "a regime" delle modifiche alla "Legge Pinto" delineeranno un nuovo scenario di riferimento, del quale l'Istituto dovrà tenere conto ai fini dell'adozione di scelte di razionalizzazione dei compiti in materia.

## 6. La funzione di rendicontazione

di  
*Candida Romagnuolo*

### Premessa

Nei sistemi più evoluti la funzione di tesoreria è basata su un unico conto intestato al Tesoro, utilizzato direttamente o indirettamente da numerosi soggetti appartenenti prevalentemente al settore pubblico: grazie alla sua natura policentrica il conto unico consente la formazione di un'ampia base di liquidità e l'utilizzo delle disponibilità dei conti correnti e dei depositi per il finanziamento delle esigenze dell'Erario. Nel sistema italiano tale conto è rappresentato dal conto "Disponibilità del Tesoro per il servizio di tesoreria" che è stato esaminato, per altri aspetti, nei capitoli precedenti del volume.

La struttura di tesoreria basata sul conto unico deve garantire il riferimento delle transazioni ai singoli soggetti che la utilizzano, ma non implica l'unicità del conto stesso, né l'omogeneità delle modalità e degli strumenti adottati per gli incassi e i pagamenti dai diversi soggetti pubblici. Sotto il profilo delle modalità operative adottate nella gestione dei pagamenti, nella tesoreria statale italiana si osserva:

- l'esistenza di strumenti differenziati dal punto di vista tecnico per le diverse tipologie di spesa di soggetti che amministrativamente hanno natura omogenea, in quanto parti dell'amministrazione statale;
- una differenziazione tra le modalità operative delle amministrazioni statali rispetto a quelle di entità differenti (enti previdenziali e soprattutto enti locali), per i quali la singola transazione è curata dal tesoriere bancario e non direttamente dall'Istituto tesoriere detentore del conto unico.

I diversi sistemi di tesoreria basati su un conto unico del Tesoro differiscono notevolmente anche per l'ampiezza del perimetro dei soggetti (amministrazioni statali ed enti pubblici) che ne fanno parte. In ogni caso l'unicità del conto dovrebbe comportare alcuni vantaggi, quali:

- fornire informazioni sulla situazione di cassa riferita a un ampio aggregato di soggetti, attraverso l'utilizzo di un sistema informativo integrato che collega il detentore del conto con le amministrazioni statali e gli enti pubblici;
- consentire un efficiente controllo da parte degli organismi tenuti ad esercitare per legge l'attività di supervisione, che risulta più efficiente laddove i sistemi di tesoreria non risultino frammentati e soprattutto dove il sistema informativo integrato coinvolge anche gli organismi di controllo;
- favorire verifiche sull'andamento delle spese (basato essenzialmente sul confronto tra i risultati a consuntivo e le previsioni) e sull'esecuzione del bilancio di un'ampia platea di soggetti.

Il conseguimento effettivo di tali vantaggi è funzione della completezza e raffinatezza dei sistemi informativo-contabili e della capacità rappresentativa degli stessi nell'espone significativamente l'andamento degli aggregati, le loro interrelazioni e l'evoluzione nel tempo.

Indipendentemente dalla struttura o modalità di funzionamento del conto unico, il Fondo Monetario Internazionale ha evidenziato i vantaggi derivanti dalla gestione degli stessi da parte delle Banche Centrali. La tenuta del conto del Tesoro rivestiva all'origine aspetti di contiguità con le funzioni di emissione monetaria e di finanziamento del Tesoro; tale legame si è nel tempo attenuato, in relazione alla maggiore autonomia acquisita dalle Banche centrali rispetto alle esigenze di finanziamento degli Stati. Resta invece la connessione tra un efficace *management* della liquidità del Tesoro e la politica monetaria, il collegamento con l'efficienza del sistema dei pagamenti, con la chiarezza e trasparenza delle condizioni di remunerazione e soprattutto con il monitoraggio degli aggregati.

### 6.1 I soggetti e le modalità della rendicontazione

Il perimetro della tesoreria statale italiana ha subito variazioni nel corso del tempo, ma tendenzialmente è sempre stato molto ampio, in relazione ad una finanza pubblica accentrata con attitudini redistributive verso i soggetti periferici. Essa comprende:

- il governo centrale con i suoi soggetti periferici, che in linea di massima eseguono il bilancio dello Stato;
- gli enti locali ed altri organismi appartenenti in senso lato al settore pubblico, intestatari di diverse tipologie di conti (Regioni, Province, Comuni, Camere di commercio, ASL, altri Enti pubblici), che nel corso del tempo hanno avuto rapporti più o meno stretti con la tesoreria;
- alcuni soggetti a struttura privatistica (sebbene a prevalente partecipazione pubblica) quali Poste, Cassa Depositi e Prestiti, Ferrovie.

I flussi finanziari dei vari soggetti che movimentano il conto sono in gran parte conosciuti *ex ante* e consentono quindi un'efficiente attività di *cash management* della liquidità del Tesoro. A tal fine sono rilevanti esclusivamente i movimenti che hanno come contropartita il sistema economico e non quelli che si compensano all'interno del conto per effetto del passaggio di fondi tra i vari soggetti che a diverso titolo lo movimentano. Il tesoriere mette a disposizione dei diversi interlocutori istituzionali i dati delle operazioni di incasso e pagamento eseguite (ivi incluse quelle interne) e ciò consente la visione delle movimentazioni a fini sia di controllo contabile sia di monitoraggio dell'andamento finanziario dei soggetti che fanno parte dell'aggregato di riferimento (settore statale, settore pubblico).

L'attività di rendicontazione del tesoriere è finalizzata, oltre che all'adempimento degli obblighi di legge che le norme di contabilità pubblica pongono in capo agli agenti contabili, anche a fornire elementi ed elaborazioni che contribuiscano alla trasparente rappresentazione dell'andamento degli aggregati sia nelle loro singole componenti sia in una visione più ampia. Essa può contribuire all'obiettivo di consentire al Governo e al Parlamento di seguire mese per mese l'attuazione di quanto deciso nella sessione di bilancio, attraverso la costruzione di un *early warning system* di facile lettura, basato sullo scambio di informazioni telematiche, cui partecipano i principali interlocutori istituzionali. A questo proposito è interessante rilevare che la rendicontazione fornita dalla Banca d'Italia si caratterizza attualmente per:

- la tempestività con la quale le elaborazioni sono fornite, anche all'indomani dell'esecuzione delle operazioni se si tratta di dati elementari o immediatamente dopo la chiusura del periodo di riferimento nel caso in cui si tratti di elaborazioni mensili o annuali;

- la possibilità che un unico soggetto abbia una visione complessiva delle diverse gestioni che movimentano il conto e quindi la capacità di ricostruire i legami tra le diverse componenti e i diversi aggregati, utilizzando le conoscenze e le strutture delle procedure operative che effettuano le movimentazioni;
- l'*accountability* che accompagna l'operato e i dati provenienti dalla Banca Centrale.

Considerato che nessuna elaborazione sui dati del settore statale, nè a livello elementare né tanto meno aggregato, può prescindere dalla rendicontazione fornita dal tesoriere, è utile dedicare qualche cenno all'infrastruttura che consente le elaborazioni del rendiconto, con particolare riferimento ai controlli, nonché tracciare una breve panoramica dei documenti di rendicontazione che la Banca fornisce con flussi telematici aventi valenza giuridica, per illustrare infine le principali elaborazioni di sintesi predisposte dal tesoriere. Su tale ultimo argomento, oltre ad esporre le modalità attraverso le quali le elaborazioni riportano l'andamento complessivo del conto del Tesoro, si pone in rilievo come esse si collegano ai principali documenti ufficiali predisposti dalla Ragioneria generale dello Stato quali il Conto Riassuntivo del Tesoro, il Conto del Settore Statale, il Rendiconto generale dello Stato.

La rendicontazione dei movimenti del conto Disponibilità utilizza come infrastruttura una base dati autonoma, distinta da quella delle procedure che gestiscono le operazioni di pagamento e gli incassi, l'apertura o chiusura dei conti, la costituzione dei depositi. A livello operativo ciò implica il colloquio tra le due basi dati, che avviene quasi in tempo reale, e il controllo del corretto trasferimento dei dati da un sistema all'altro. Le procedure operative, d'altro canto, si sono stratificate nel tempo e pertanto conservano linguaggi, basi tecnologiche e soprattutto tempi di conservazione delle informazioni differenti tra loro. L'elaborazione di informazioni direttamente dalle basi dati delle procedure operative, che rispondono a logiche diverse, avrebbe intrinsecamente elementi di complessità e di rischio. Viceversa, la creazione di un'autonoma base dati della rendicontazione garantisce che i dati informativi siano conservati secondo un linguaggio e una struttura omogenea per le successive elaborazioni.

*L'attuale base dati della rendicontazione è stata realizzata nel gennaio 2000 e si avvale del sistema applicativo SAP utilizzato anche per la contabilità della Banca. Nel corso del 2013 l'applicazione SAP è stata implementata con una versione tecnologicamente più avanzata. Essa acquisisce gli elementi informativi dalle procedure di tesoreria telematica, da "sportello" e da altre applicazioni (asta BOT, CAT, ecc.), a intervalli minimi di cinque minuti, elaborandoli in un formato che ne facilita la gestione e il trasferimento in rete. Ciò consente di avere informazioni sui movimenti di tesoreria giornalieri e di rilevare tempestivamente, e comunque prima dell'elaborazione per la produzione delle evidenze contabili periferiche e centrali, eventuali incongruenze nei dati acquisiti.*

*A fine giornata, il sistema SAP predispose gli output di elaborazione, suddivisi in tabulati e flussi elettronici. Nei gruppi di lavoro costituiti con il MEF per rendere più funzionali la rendicontazione e il livello di esposizione dei dati si stanno valutando semplificazioni negli output allo scopo di eliminare eventuali produzioni obsolete, sostituendole eventualmente con flussi informativi di maggiore utilità per le verifiche di competenza della RGS. Il lavoro si avvale di un framework che ha censito le elaborazioni in modo dettagliato (sono circa 200), catalogandole per tipologia, destinatario, finalità, periodicità.*

*Per l'utilizzo interno i tabulati sono messi a disposizione delle strutture periferiche attraverso la rete telematica aziendale. Per esigenze di consultazione e archiviazione i tabulati prodotti sono registrati su CD-rom, spediti alle Filiali e al Servizio Rapporti con il Tesoro. Ciò*

*consente di limitare la stampa ai soli elaborati mensili trasmessi alle amministrazioni, con benefici in termini di dematerializzazione (riduzione della carta), di conservazione e di consultazione.*

La qualità dei dati forniti all'esterno è garantita da molteplici livelli di controlli. Quelli macro assicurano la congruità del saldo del conto Disponibilità nella contabilità della Banca con le risultanze degli elaborati di rendicontazione. Le varie elaborazioni sono poi assoggettate a controlli di congruenza, strutturati in una matrice che è alimentata ogni qualvolta si realizza una nuova procedura operativa, ovvero elaborazioni per gli interlocutori istituzionali, per garantire la qualità dei dati diffusi all'esterno e quella delle elaborazioni successive che si collocano ad un livello più alto di aggregazione. Attraverso la rendicontazione si realizza anche un sistema supplementare di verifica finale delle movimentazioni effettuate dalle procedure che gestiscono gli incassi e pagamenti.

Nel sistema italiano il collegamento tra le principali Istituzioni coinvolte nella gestione del conto Disponibilità e gli organismi di controllo, per quanto concerne l'invio dei flussi di rendicontazione e dei dati elementari, è assicurato dal Sistema Informatizzato dei Pagamenti della Pubblica Amministrazione (SIPA) che consente a MEF, Banca d'Italia e Corte dei conti di dialogare in condizioni di sicurezza tramite il circuito telematico. I principali *output* di rendicontazione hanno pertanto la struttura di flussi informatici, disciplinati da protocolli d'intesa tra le controparti, veicolati sull'infrastruttura costituita dal sistema pubblico di connettività (al quale accede la gran parte delle amministrazioni pubbliche) e la rete nazionale interbancaria.

I flussi informatici rendicontano tutte le tipologie di operazioni, ivi comprese quelle residuali effettuate con disposizioni non dematerializzate; sono firmati digitalmente ed è allo studio l'apposizione della firma digitale qualificata, secondo le regole del Codice dell'Amministrazione Digitale. Essi hanno a tutti gli effetti valore legale; con un decreto ministeriale sarà riconosciuto il valore giuridico dei flussi di rendicontazione riguardanti le entrate di bilancio, anche al fine di sostituire la documentazione probatoria (quietanze) attualmente stampata dalle Tesorerie su modelli forniti dall'Istituto Poligrafico dello Stato. Con la completa dematerializzazione dei titoli di spesa è auspicabile che si pervenga alla parifica informatica del conto giudiziale.

La Ragioneria Generale dello Stato riveste un ruolo centrale nell'ambito delle pubbliche amministrazioni per la diffusione delle informazioni alla rete delle Ragionerie territoriali e nei confronti di amministrazioni diverse. L'effettivo smistamento delle informazioni contenute nei flussi informatici a un'ampia platea di soggetti pubblici è un fattore di efficienza del sistema di contabilità pubblica, agevolando tra l'altro l'informatizzazione dei controlli e un monitoraggio sostanziale sugli andamenti dei flussi finanziari.

In tale contesto si pone l'esigenza di fornire le informazioni relative ai pagamenti in conto sospeso alle amministrazioni che li hanno disposti. Si tratta, infatti, di poste non registrate dal bilancio ma pagate direttamente a carico del conto Disponibilità senza una corrispondente registrazione negli stanziamenti. Sotto il profilo della contabilità pubblica esse rappresentano un credito della tesoreria nei confronti del bilancio. Questa tipologia di pagamenti, che incide sul bilancio in un momento successivo all'erogazione, contribuisce notevolmente alla formazione del fabbisogno dal lato della tesoreria, mentre non si verifica alcun effetto sul fabbisogno quando gli stessi sono sistemati con imputazione al bilancio. Il monitoraggio deve pertanto tendere alla loro riduzione o alla loro sistemazione in tempi fisiologici, garantendo il principio di unicità del bilancio e facilitando il controllo della

spesa. Una capillare diffusione dei flussi informativi alle amministrazioni interessate faciliterebbe il conseguimento di tali obiettivi e sarebbe coerente con le richieste di maggiore trasparenza nei conti pubblici poste in rilievo anche dalla Corte dei conti.

La rendicontazione cartacea riveste ormai un ruolo residuale a seguito della diffusione delle procedure telematiche presso gli ordinatori periferici di spesa (funzionari delegati in contabilità ordinaria e titolari di contabilità speciale). Il ridimensionamento della rete territoriale della Banca ha reso necessario prevedere nuove modalità per la messa a disposizione di estratti conto a enti titolari di conti di tesoreria unica. Il numero di questi ultimi è, tra l'altro, notevolmente aumentato nel 2012 per effetto dell'inclusione delle istituzioni scolastiche nel sistema di tesoreria unica. È in fase di avvio un progetto che prevede di affiancare alla modalità trasmissiva basata sui flussi informatici inviati tramite il SIPA un portale sul quale rendere disponibili i *report* agli enti non raggiungibili attraverso il collegamento telematico. Nel Riquadro 13 sono indicati i documenti contabili prodotti dalla tesoreria dello Stato nell'attività di rendicontazione, utilizzati per la predisposizione dei principali documenti di finanza pubblica.

### **RIQUADRO 13**

#### **I documenti contabili della tesoreria statale**

Nell'ambito del servizio di tesoreria statale la Banca d'Italia assolve l'obbligo di fornire al MEF la "dimostrazione" delle operazioni di incasso e pagamento eseguite dalle Tesorerie attraverso la compilazione del conto mensile riassuntivo (mod. 108 T) e del conto consuntivo (mod. 108 T complementare)<sup>1)</sup>. Si tratta dei due principali documenti di rendicontazione<sup>2)</sup>, funzionali alla redazione da parte del MEF del Conto mensile riassuntivo del Tesoro<sup>3)</sup> e del Rendiconto generale dello Stato<sup>4)</sup>. Di seguito se ne descrive in dettagli la struttura.

#### **1) Il Conto mensile riassuntivo modello 108 T e le dichiarazioni di regolarità.**

Il conto mensile riassuntivo è un documento nel quale sono riportati, con diversi livelli 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. La prima parte, dedicata all'Erario, riporta: a) le entrate di bilancio e fuori bilancio distinte per competenza e residui e per capi, riepilogate in una tavola riassuntiva dove sono sommate al "debito trasportato" alla chiusura dell'esercizio precedente; quest'ultimo rappresenta lo sbilancio tra i pagamenti e gli introiti effettuati alla fine dell'esercizio finanziario e costituisce il dato iniziale dell'esercizio corrente;

<sup>1)</sup> Documenti disciplinati dagli artt. 604 del R.C.G.S. e 159 delle I.G.S.T.

<sup>2)</sup> L'attività di rendicontazione svolta dall'Amministrazione Centrale integra le attività di rendicontazione svolte dalle singole Tesorerie e si riferisce al conto disponibilità, al complesso delle operazioni di incasso e pagamento eseguite dalle Tesorerie, nonché alla compilazione del "conto giudiziale".

<sup>3)</sup> Il Conto riassuntivo del Tesoro è il documento ufficiale che espone, mensilmente, tutte le operazioni di cassa effettuate sia dal bilancio sia dalla tesoreria. In base all'art. 609 del Regolamento di contabilità generale dello Stato, il conto è pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale il giorno 20 del mese successivo a quello di riferimento.

<sup>4)</sup> 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.

b) le uscite di bilancio e fuori bilancio, distinte per competenza e residui, classificate entrambe per tipologia di spesa e riepilogate in un tavola riassuntiva; c) i riconoscimenti dei pagamenti (dichiarazioni di regolarità) che la Banca ha ricevuto dalla Corte dei conti, distinti per competenza e residui e per tipologia di spesa; d) i pagamenti eseguiti per conto di amministrazioni autonome e quelli per i quali la Banca ha avuto il riconoscimento da parte delle stesse amministrazioni, nonché i titoli stralciati.

Il documento riepiloga le voci sopra indicate in modo da evidenziare “l'utilizzo del conto disponibilità per parte Erario” che è un risultato intermedio nella determinazione del saldo del conto. In altra sezione del documento, dedicata alle contabilità diverse, è rappresentata la movimentazione, in entrata e in uscita, dei depositi in numerario e delle contabilità speciali (compresa la tesoreria unica) nonché dei depositi in titoli con i relativi saldi. Infine, nella parte analitica è indicata la movimentazione del conto sospeso “cedole interessi Bot”.

Alla determinazione del saldo del conto disponibilità si giunge per due vie diverse: sommando al saldo del mese precedente l'eccedenza degli incassi e dei pagamenti totali, ovvero sommando all'utilizzo del conto disponibilità per la parte Erario la rimanenza delle contabilità speciali e dei depositi in numerario.

Il modello 108 T è costruito, dunque, come una “piramide” che - partendo dalle sezioni che rappresentano gli incassi e i pagamenti distinti per categorie di soggetti (erario, amministrazioni autonome, contabilità speciali ...) - 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 al Dipartimento della RGS unitamente alle evidenze di riepilogo dei pagamenti effettuati per specie titolo da ogni tesoreria. Tali evidenze sono inviate dalla RGS alla Corte dei conti che, dopo averli verificati con le contabilità ricevute direttamente dalle Tesorerie, appone le dichiarazioni di regolarità, dando discarico alla Banca per i pagamenti effettuati. La Corte, quindi, restituisce i mod. 114 T con le dichiarazioni di regolarità alla RGS per il successivo inoltro al Servizio, il quale le utilizza per l'allestimento del “conto complementare” e, successivamente, le allega al conto giudiziale per la contabilità dell'Erario.

## **2) Il Conto consuntivo - mod. 108 T complementare**

Il conto consuntivo 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 c.d “periodo complementare” (gennaio-aprile) nel quale è consentito apportare variazioni alle scritture di introito e di esito. Ne consegue che, con la presentazione del conto complementare, non è più possibile apportare variazioni alle entrate e alle uscite dell'anno precedente. Con l'elaborazione del conto consuntivo viene altresì rideterminato il debito trasportato, distintamente per ciascuna contabilità, tenendo conto delle variazioni apportate. Il mod. 108 T complementare è trasmesso alla RGS che lo “parifica” con le proprie scritture e lo produce in Rendiconto generale alla Corte dei conti la quale a sua volta ne riferisce al Parlamento con la Relazione sul Rendiconto dello Stato di fine giugno.

## **3) La rendicontazione di tesoreria e i documenti di finanza pubblica**

Al fine di rendere agevole al Parlamento l'analisi economico-finanziaria della gestione appena chiusa nonché la verifica del raggiungimento degli obiettivi politico-amministrativi, il MEF è tenuto alla compilazione di due documenti contabili di consuntivo: il Conto Riassuntivo del tesoro e il Rendiconto Generale dello Stato. Entrambe le elaborazioni, come si è detto, si fondano su un ampio utilizzo dei dati rivenienti dall'attività di rendicontazione svolta dalla Banca d'Italia in qualità di tesoriere dello Stato.

### **3.1 Il Conto riassuntivo del Tesoro e il raccordo con il modello 108 T mensile**

Il Conto riassuntivo del Tesoro fornisce mensilmente un quadro completo e analitico degli elementi che hanno contribuito alla formazione del disavanzo di cassa del Tesoro nonché la dimostrazione del modo in cui le posizioni debitorie della Tesoreria finanziano il disavanzo della gestione di bilancio o, viceversa, di come gli incassi della gestione di bilancio, inclusa l'accensione di prestiti patrimoniali, finanziano il disavanzo di quella di tesoreria.

Il Conto è composto dal "Movimento generale di cassa" e dalla "Situazione dei debiti e crediti di tesoreria" nonché da una serie di tavole analitiche.

Il "Movimento generale di cassa" illustra in modo sintetico il risultato finale delle due gestioni, di bilancio e di tesoreria. La differenza fra gli incassi e i pagamenti dell'intera gestione di bilancio dà luogo al "saldo di esecuzione del bilancio" che è speculare al saldo della gestione di tesoreria poiché dà contezza di quanto la gestione del bilancio abbia utilizzato la Tesoreria per coprire il proprio deficit o, viceversa, fornisce la misura dell'avanzo di bilancio impiegato a copertura del deficit di tesoreria. In altri termini, il Conto deve chiudere sempre in pareggio.

La "Situazione dei debiti e crediti di tesoreria" illustra in modo analitico la composizione dei flussi di cassa, esponendoli per successivi gradi di approfondimento. La Tesoreria è rappresentata sulla base delle categorie contabili dei debiti e crediti verso terzi; essa è cioè configurata a seconda dei casi come soggetto debitore o creditore di terzi. In apposite tavole analitiche sono rappresentati gli incassi per entrate di bilancio, distinti per titoli e per centri di responsabilità e per Regioni, i pagamenti per spese di bilancio distinti per ministeri, per tipologia di titoli di spesa e per Regioni; le variazioni intervenute nei conti correnti infruttiferi della Tesoreria Centrale, nelle contabilità speciali e nei conti delle amministrazioni autonome, la situazione riassuntiva dei debiti pubblici interni e infine la situazione dei valori che costituiscono il fondo di cassa. Infine, il Conto riassuntivo del Tesoro espone la situazione di competenza del bilancio e le variazioni di bilancio che hanno comportato modifiche alle risultanze differenziali approvate con la legge di bilancio. Nella predisposizione del Conto riassuntivo assume rilievo l'apporto dei dati rivenienti dall'attività di tesoreria svolta dalla Banca d'Italia. In particolare, il mod. 108 T mensile rappresenta il documento fondamentale dal quale si estraggono i dati per la rappresentazione della gestione di cassa effettuata nel documento mensile.

### **3.2 Il Rendiconto Generale dello Stato e il raccordo con il modello 108 T complementare**

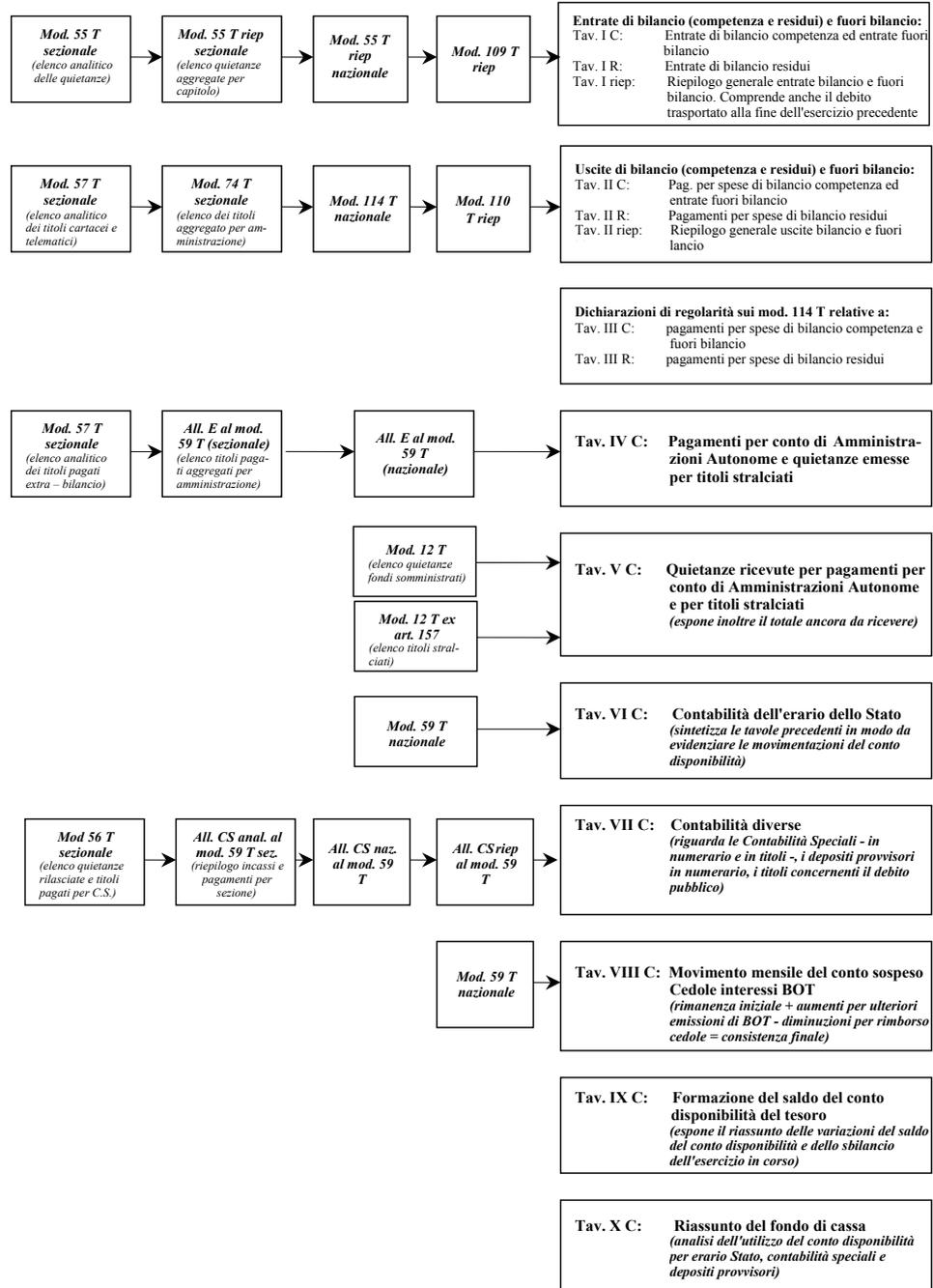
Il Rendiconto è una sintesi retrospettiva di quanto è stato autorizzato in sede di bilancio preventivo e come tale è uno strumento di verifica della realizzazione degli indirizzi politici. È redatto dalla RGS sulla base dei conti parziali trasmessi da ciascun Ministero, parificato dalla Corte dei conti e, successivamente, approvato dal Parlamento. Come rilevato dalla Corte, la c.d. "parifica" è un vero e proprio giudizio che si conclude con una decisione che, in quanto tale, è idonea a dare giuridica certezza alle risultanze del bilancio dello Stato. L'approvazione del conto ne produce l'irrevocabilità. Anche il Rendiconto Generale si fonda in larga misura sui dati rivenienti dall'attività di rendicontazione svolta dalla Banca d'Italia nella qualità di tesoriere dello Stato.

La struttura del Rendiconto Generale dello Stato, stabilita dall'art. 36 della L. 196/2009, prevede due distinte parti, il cui contenuto rispetto alla disciplina previgente è rimasto pressoché invariato: il conto del bilancio e il conto generale del patrimonio. Il primo, in relazione alla classificazione del bilancio, comprende:

- a) le entrate di competenza dell'anno, accertate, riscosse o rimaste da riscuotere;

- b) le spese di competenza dell'anno, impegnate, pagate o rimaste da pagare;
- c) la gestione dei residui attivi e passivi degli esercizi anteriori;
- d) le somme versate in tesoreria e quelle pagate per ciascun capitolo del bilancio distintamente in conto competenza e in conto residui;
- e) il conto totale dei residui attivi e passivi che si tramandano all'esercizio successivo.

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



## 6.2 Il bilancio mensile

Il bilancio mensile rappresenta la principale elaborazione di sintesi sull'andamento del conto Disponibilità nel suo complesso e delle sue componenti. I dati contenuti in tale documento confluiscono nel Conto riassuntivo del Tesoro elaborato dalla Ragioneria generale dello Stato. Al saldo del conto Disponibilità si perviene attraverso la determinazione dei saldi relativi alle diverse gestioni della contabilità pubblica. Il bilancio rappresenta, sia pure con i limiti che si vedranno più avanti, una elaborazione che consente di cogliere uno dei vantaggi dell'unicità del conto e cioè la possibilità di avere una visione complessiva delle diverse componenti che lo movimentano.

Il bilancio mensile si articola nelle categorie contabili dell'Erario e in quella delle contabilità diverse. La categoria "Erario" comprende tutto ciò che al bilancio è riconducibile direttamente (ossia operazioni d'incasso e pagamento a carico di capitoli del bilancio stesso), ovvero indirettamente; tra questi ultimi i pagamenti delle amministrazioni autonome che, in realtà, sono effettuate con fondi provenienti dal bilancio statale e in particolare delle amministrazioni centrali. Tali pagamenti sono tuttora eseguiti mediante contabilizzazioni che prevedono l'anticipazione della tesoreria e il successivo riconoscimento alla stessa di quanto pagato attraverso l'imputazione dell'importo complessivo dei pagamenti di ciascuna amministrazione sul relativo conto corrente della tesoreria centrale, a sua volta prealimentato dal bilancio. L'esistenza di tali giri contabili è dettata dall'esigenza di distinguere dal bilancio statale, ossia dal bilancio dei Ministeri, quello delle Aziende Autonome (Presidenza del Consiglio dei Ministri, Corte dei conti, Consiglio di Stato, TAR ecc.) che hanno un proprio bilancio. Il meccanismo descritto risente della pregressa separazione tra tesoreria centrale e tesorerie provinciali; queste ultime effettuano i pagamenti mediante anticipazioni di tesoreria e dopo che l'amministrazione autonoma ha confermato la regolarità di quanto pagato sulla base della rendicontazione della Banca, avviene l'imputazione sui conti correnti presso la tesoreria centrale. Con il passaggio della tesoreria centrale alla Banca d'Italia, avvenuto nel 1999, e la cessazione di diverse Aziende autonome (ad esempio, i Monopoli), si sono creati i presupposti per una revisione di tale sistema che tuttavia per l'attuazione richiede una modifica del Regolamento di contabilità generale dello Stato.

Il concetto di Erario comprende tipologie di pagamenti riconducibili sostanzialmente al bilancio delle amministrazioni centrali dello Stato. Analogamente, sono in linea di massima riconducibili all'area del bilancio i pagamenti in conto sospeso effettuati per spese urgenti senza seguire le ordinarie procedure di bilancio che ne ritarderebbero l'esecuzione; in questa ipotesi, la tesoreria effettua anticipazioni, che sono contabilizzate sul "conto sospeso collettivi" (a titolo esemplificativo si possono menzionare le anticipazioni agli enti locali o gli Speciali ordini di pagamento per l'esecuzione di pronunce giurisdizionali). Tali pagamenti hanno due aspetti: uno immediato sulla tesoreria in occasione dell'uscita di cassa che ha effetti sul saldo del conto Disponibilità, e uno differito quando avviene la regolarizzazione con la contabilizzazione definitiva e l'imputazione della spesa al bilancio dell'amministrazione interessata o a un conto di Tesoreria, che non ha alcun effetto sul conto del Tesoro.

Tale meccanismo produce un disallineamento temporale nella contabilizzazione dei dati tra tesoreria e bilancio che si protrae fino alla sistemazione della partita in sospeso. In

particolare, sotto il profilo contabile si determina un credito della tesoreria nei confronti del bilancio che deve essere regolato con risorse a carico di quest'ultimo da reperire in tempi successivi. Il conto sospeso è utilizzato anche per altri pagamenti, di varia tipologia, che, pur essendo stati regolarmente eseguiti, non hanno ancora i requisiti per essere definitivamente contabilizzati. La denominazione del "conto sospeso collettivi" deriva dal fatto che originariamente vi venivano scritturate le quote di titoli di spesa emessi a favore di più beneficiari (titoli collettivi) man mano che venivano pagati e fino al pagamento dell'ultima quota, dopodiché l'importo dei titoli veniva scritturato in esito definitivo, deducendo le quote contabilizzate in conto sospeso. È da rilevare che nel corso del tempo il prelievo dai conti di sospeso è divenuto lo strumento tecnico con cui effettuare prelievi dalla cassa del Tesoro per finalità concordate con il MEF, tra le quali hanno assunto rilievo da ultimo le operazioni di *cash management* per l'impiego della liquidità del MEF sul conto disponibilità. Di seguito si espone il report del 31.12.2012 che illustra per i vari settori del conto, gli sbilanci del giorno e le movimentazioni complessive.

BANCA D'ITALIA  
AMMINISTRAZIONE CENTRALE

5/5 BIS T.P. NAZ.

SITUAZIONE DEL C/ SOSPESO COLLETTIVI ALLA DATA DEL 31.12.2012

.	RIM. AL GIORNO PRECED	SBILANCIO DEL GIORNO	RIMANENZE AL GIORNO
S/C ATTESA IMPUTAZIONE	70.489.039,55	4.714,69	70.493.754,24
S/C PAGAMENTI URGENTI	2.711.982.117,94	329.263.358,50	3.041.245.476,44
S/C PAGAMENTI IN C/ALTRE SEZIONI	390.263,85	17.763,75	408.027,60
S/C PARTITE VARIE RISCONTRO	112.036.511.629,73	21.715.489.335,98-	90.321.022.293,75
TOTALE COLLETTIVI RISCONTRO	114.819.373.051,07	21.386.203.499,04-	93.433.169.552,03
COLLETTIVI CASSA	328.239,36	218.202,63-	110.036,73
TOTALE C/SOSPESO COLLETTIVI	114.819.701.290,43	21.386.421.701,67-	93.433.279.588,76

Per quanto attiene invece le gestioni fuori bilancio o contabilità diverse, queste rappresentano il complesso dei conti intestati a enti diversi (taluni esterni al settore statale) che hanno accumulato presso la tesoreria uno *stock* di giacenze che sebbene sia rimasto costante nel corso degli ultimi anni, tuttavia contribuisce ad accrescere le disponibilità del Tesoro. Ne fanno parte anche le gestioni di depositi di terzi. La distinzione per gestioni evidenzia in che misura e con quale segno ciascuna di esse contribuisce alla formazione della liquidità del Tesoro. Il saldo del conto nel bilancio mensile si ottiene aggregando le diverse gestioni; di regola, l'Erario, rappresentato dagli incassi e dai pagamenti a carico del bilancio, presenta un saldo negativo, controbilanciato da uno positivo delle gestioni fuori bilancio.

Occorre peraltro considerare che le gestioni non sono completamente distinte e separate. Si è posto pertanto il problema della tracciabilità dei flussi che originano dal bilancio fino alla loro erogazione all'economia che è stato più volte affrontato nelle diverse leggi di riforma della contabilità pubblica e da ultimo nella legge n.196/2009; gli interventi parziali che si sono succeduti negli anni scorsi saranno completati allo scopo di garantire al MEF una migliore conoscenza degli andamenti della spesa e una programmazione efficace delle risorse del bilancio dello Stato.

Altro concetto tipico della contabilità pubblica è il debito trasportato, anch'esso determinato per ciascuna gestione. Esso rappresenta il debito del Tesoriere nei confronti della pubblica amministrazione alla fine di ciascun esercizio. Il debito della gestione dell'Erario è solitamente negativo, nel senso che i pagamenti superano gli incassi per cui esso rappresenta un credito della Banca nei confronti del Tesoro mentre il debito relativo alla gestione delle contabilità diverse ha un segno positivo in quanto per tali gestioni gli esercizi finanziari si concludono con rimanenze. La gestione corrente, sommata ai debiti trasportati, determina il saldo del conto Disponibilità. La determinazione del debito trasportato alla chiusura di un esercizio finanziario deriva dall'elaborazione di un conto di consuntivo che chiude il periodo (cd complementare) in cui è possibile apportare variazioni alle scritture dell'esercizio precedente. Alla fine di tale periodo vengono, pertanto, definitivamente determinate le consistenze di ciascuna gestione o meglio l'entità del rapporto di debito/credito tra MEF e tesoreria per ciascuna gestione. Durante il periodo c.d. "complementare", che va dalla chiusura dell'esercizio alla fine di aprile, le variazioni alle movimentazioni dell'anno precedente sono espone separatamente, come posta correttiva se ci si riferisce alla gestione dell'Erario. Per la gestione di tesoreria e dunque per le contabilità speciali e i conti di tesoreria unica, viene operata una finzione contabile in base alla quale le variazioni all'esercizio precedente determinano un aumento ovvero una diminuzione delle entrate del nuovo anno a seconda del segno della variazione.

In sede di elaborazione del conto consuntivo per ciascuna contabilità viene determinato il debito trasportato, che rappresenta un dato non di cassa, ma di competenza. Non essendo possibile, dopo la presentazione del conto complementare, apportare variazioni alle scritture dell'anno precedente, ove se ne presentasse la necessità, le partite sono registrate in un conto denominato "differenza da sistemare". Tale ipotesi ricorre in particolare per i pagamenti effettuati con titoli di spesa cartacei, i quali negli archivi della RGS non sono sottoposti a un controllo sulla capienza del capitolo di imputazione, a differenza di quanto accade per i titoli telematici. Tali pagamenti pertanto possono dar luogo a "stralci" da parte della Corte dei conti che li esclude dalle dichiarazioni di regolarità; la sistemazione avviene in corso d'anno.

### **6.3 Cenni sulla responsabilità del Tesoriere**

Oltre ad illustrare periodicamente i risultati della propria gestione, il tesoriere ne deve fornire dimostrazione. Nell'attività di rendicontazione del tesoriere è implicito l'obbligo di rendere conto alla Corte dei conti: "Tutti gli agenti dell'amministrazione che sono incaricati delle riscossioni e dei pagamenti, o che ricevono somme dovute allo Stato, o altre delle quali lo Stato medesimo diventa debitore, o hanno maneggio qualsiasi di pubblico denaro ovvero debito di materie, ed anche coloro che si ingeriscono senza legale autorizzazione negli incarichi attribuiti a detti agenti, oltre alle dimostrazioni ed ai conti amministrativi stabiliti nel presente regolamento, devono rendere ogni anno alla Corte dei conti il conto giudiziale della loro gestione" (artt. 610 e segg. del Regolamento di contabilità generale dello Stato).

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 del Regolamento) a un'elencazione delle categorie che in essa rientrano: 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, della esposizione dei risultati contabili della gestione).

Per quanto riguarda in particolare la Banca d'Italia, norme specifiche sono contenute negli artt. 631 e segg. del medesimo Regolamento nonché nelle Istruzioni sui servizi del Tesoro. È opportuno esaminare l'iter che i conti seguono ai fini della loro approvazione. Organo competente in tale materia è la Corte dei conti alla quale è attribuita una duplice giurisdizione: sui conti e di responsabilità.

La denominazione di conto giudiziale è da porre in relazione al fatto che la sua presentazione alla Corte da parte dell'agente determina l'apertura di un vero e proprio giudizio così come stabilito dall'art. 45 del Testo unico delle leggi sulla Corte dei conti (R.D. 12 luglio 1934, n. 1214). Il conto è approvato con un decreto se al termine del giudizio è riconosciuto regolare. Ove, invece, si riscontrino 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.

Sul profilo della responsabilità contabile, particolare attenzione è dedicata all'elemento soggettivo, a quello della ripartizione degli oneri probatori e infine all'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 n. 20/94 e la legge n. 639/96 hanno limitato l'imputabilità alla colpa grave.

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.

Tuttavia, il più recente orientamento dottrinale, così come l'indirizzo prevalente della Corte dei conti, hanno configurato la responsabilità contabile riconducendola al genere comune 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 deve dimostrare 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 all'agente contabile spetta quello della prova dell'inesistenza del danno o della non imputabilità dello stesso in base all'art. 1218 del codice civile. Non opera, quindi, né il principio di inversione dell'onere della prova né la 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 ha ritenuto 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, mira ad avvicinare la configurazione di tale responsabilità a quella civile e amministrativa e, dall'altro, tende a rafforzare l'autonomia degli amministratori, responsabilizzandone l'azione.

Il conto giudiziale del tesoriere riassume le scritture del bilancio mensile riferendole alla gestione annuale e ne deve dare dimostrazione. La dimostrazione delle entrate è stata parzialmente semplificata dal processo di informatizzazione. I documenti attestanti gli incassi del tesoriere vengono inviati alla Corte tramite supporti informatici contenenti i dati delle quietanze rilasciate, anche se la documentazione originale viene custodita dal tesoriere per un periodo concordato con Corte e MEF. Sono ancora legati alle modalità tradizionali i sottoconti giudiziali con i quali ciascuna tesoreria, sotto la propria responsabilità, dà conto delle entrate incassate e delle materialità degli inserti di quietanza forniti dall'Istituto Poligrafico dello Stato utilizzati nell'anno.

Su questi aspetti inciderà a breve positivamente il processo d'informatizzazione della rendicontazione delle entrate di bilancio e della dematerializzazione delle quietanze relative ai versamenti erariali. Il flusso informatico trasmesso dal tesoriere, che avrà valore legale, sostituisce la documentazione a corredo del conto giudiziale (cartacea o su supporto ottico) non solo ai fini dell'esame del conto reso dalla Banca d'Italia, ma anche agli effetti dell'approvazione degli analoghi conti trasmessi da tutti gli agenti contabili operanti nel sistema della contabilità pubblica, i quali non saranno tenuti a produrre alla Corte dei conti il documento di entrata emesso dalla tesoreria, ma solo a indicarne gli estremi.

I controlli della Corte saranno eseguiti sui flussi informatici e quindi potranno essere strutturati per diverse finalità (di controllo contabile, di monitoraggio, di verifica sulla gestione delle amministrazioni). Il completamento del processo d'informatizzazione della spesa consentirà di compilare in forma automatica e dematerializzata anche il

conto giudiziale. I titoli telematici hanno costituito nel 2012 e nel primo trimestre 2013 rispettivamente il 94 e il 97 per cento del totale delle operazioni. Se si considera solo la spesa di bilancio, nei medesimi periodi, i pagamenti telematici hanno raggiunto il 96 e il 99 per cento circa del volume operativo. Entro il 2014 dovrebbe essere completato il processo di adesione alle procedure telematiche dei funzionari delegati in contabilità ordinaria<sup>193</sup>). Inoltre, dovrebbero essere quanto prima estese alla generalità delle contabilità speciali le procedure telematiche già in essere per i conti correnti della tesoreria centrale, promuovendo l'adesione dei titolari di contabilità speciali a tali procedure.

Attualmente l'attestazione delle uscite che fa prova nel giudizio di conto è costituita da elenchi mensili dei pagamenti di ciascuna Tesoreria elaborati per ciascuna tipologia di titolo e suddivisi per competenza e residui. Tali elaborati sono inviati dalla Ragioneria generale dello Stato alla Corte dei conti che, dopo averli verificati con la rendicontazione dei pagamenti (cartacea o telematica) appone le dichiarazioni di "discarico" per i pagamenti effettuati. La Corte, quindi, restituisce gli elaborati con le dichiarazioni di regolarità alla RGS per il successivo inoltro al Servizio Rapporti con il Tesoro il quale le utilizza per l'allestimento del conto complementare e, successivamente, le allega al conto giudiziale per la contabilità dell'Erario.

La Banca d'Italia nella sua qualità di agente contabile presenta il conto oltre che per la gestione dell'Erario anche per quella dei depositi e per i servizi di cassa, svolti al di fuori del servizio di tesoreria statale per conto delle Agenzie fiscali e della Scuola Superiore dell'Economia e finanze. Con il conto giudiziale si chiude la rendicontazione dell'esercizio finanziario di riferimento, salvo l'emanazione del decreto di discarico da parte della Corte dei conti.

#### **6.4 I principali utilizzi dei dati di rendicontazione**

I dati della rendicontazione sono alla base delle elaborazioni ufficiali in materia di finanza pubblica. Vi sono alcune pubblicazioni ufficiali che replicano, con taluni aggiustamenti, gli elaborati del tesoriere. Il bilancio mensile, che è al momento lo strumento più efficace di rappresentazione della struttura della "Situazione di cassa del Tesoro", è alla base della redazione del Conto riassuntivo del Tesoro, che sarà riformato secondo quanto previsto dalla legge n. 196/2009.

Il Conto riassuntivo si basa sull'individuazione di due categorie logico-contabili, la gestione di bilancio e la gestione di tesoreria, molto vicine alle categorie Erario/contabilità diverse, presenti nel bilancio mensile (cfr. parag. 6.2). Alla gestione di bilancio sono ricondotte esclusivamente le operazioni di incasso e pagamento che trovano appostazione nei capitoli del bilancio dello Stato. Alla gestione di tesoreria sono ricondotte le movimentazioni dei conti di ogni tipologia (contabilità speciali, conti di tesoreria unica, conti correnti della tesoreria centrale); la gestione del debito fluttuante (i Bot infatti, a differenza dei titoli

---

<sup>193</sup>) Gli ordinatori secondari della spesa sono funzionari delegati dell'amministrazione centrale che operano su aperture di credito presso le tesorerie. Questo segmento di attività, in relazione al diverso grado di informatizzazione della relativa spesa, è in corso di graduale dematerializzazione man mano che i funzionari aderiscono alla procedura telematica messa a punto dalla Banca in collaborazione con la RGS. Attualmente questa categoria di pagamenti riguarda poco meno di un milione di titoli.

a medio-lungo termine, hanno conservato la natura di strumenti di tesoreria i cui interessi sono imputati al bilancio solo in un momento successivo, stabilito dal MEF); la gestione delle Amministrazioni Autonome e le movimentazioni del conto sospeso. È evidente come la gestione della tesoreria abbia avuto nel tempo una rilevanza variabile a seconda della numerosità dei conti intestati ad enti diversi dallo Stato e delle disponibilità sugli stessi depositate. Tale rilevanza è stata crescente a seguito della riattivazione della tesoreria unica pura e dell'adozione di tale regime da parte delle oltre 9000 istituzioni scolastiche.

Come accennato in precedenza, il Conto riassuntivo rappresenta mensilmente i rapporti reciproci tra la gestione del bilancio e quella di tesoreria, stabilendo in che misura l'una finanzia l'altra e fornendo un quadro analitico degli elementi che hanno contribuito alla formazione del disavanzo di cassa del Tesoro nonché la dimostrazione del modo in cui le posizioni debitorie della tesoreria finanziano il disavanzo della gestione di bilancio o, viceversa, di come gli incassi di bilancio, inclusa l'accensione di prestiti patrimoniali, finanziano il disavanzo della tesoreria.

La gestione di tesoreria è rappresentata sulla base dei concetti contabili del debito e del credito verso terzi. La tesoreria viene cioè configurata a seconda dei casi come soggetto debitore o creditore di entità terze anche tra loro differenti. I conti accesi in tesoreria a soggetti vari (titolari di contabilità speciali, enti locali in regime di tesoreria unica, enti del comparto sanitario o previdenziale) sono ad esempio genericamente configurati come debiti della tesoreria, utilizzando il concetto giuridico contabile per il quale le banche sono debentrici nei confronti dei propri depositanti. Allo stesso modo la gestione di Tesoreria è debitrice del saldo del conto Disponibilità. Il credito della Tesoreria si forma, invece, ogni qualvolta la stessa anticipi somme destinate ad essere successivamente ripianate dal bilancio o da altri conti della medesima tesoreria. I pagamenti effettuati dalla tesoreria in conto sospeso sono, in effetti, anticipazioni della stessa tesoreria, che si generano qualora il soggetto effettivamente debitore (ad es. il bilancio) non eroga direttamente quanto dovuto ma ricorre ad un anticipo a valere sul conto Disponibilità che viene scritturato nel conto sospeso e diviene un credito in attesa di regolazione contabile a carico del bilancio. Nel momento in cui quest'ultimo erogherà i fondi a ripianamento, si produrrà la corretta imputazione contabile del pagamento.

Le amministrazioni autonome sono rilevate sia tra i crediti sia tra i debiti della tesoreria. Nei debiti sono registrati anche i conti correnti aperti presso la tesoreria centrale. I pagamenti che tali amministrazioni effettuano rappresentano un credito della tesoreria nei loro confronti per l'anticipo delle somme necessarie. Tale credito diminuisce nel momento in cui le amministrazioni, accertata la regolarità dei pagamenti, dispongono la somministrazione di fondi alla tesoreria attraverso l'imputazione dei pagamenti sui propri conti correnti presso la tesoreria centrale.

## **6.5 Le riflessioni suggerite dalla legge n. 196/2009 e le prospettive della rendicontazione**

L'approvazione della legge n. 196/2009 ha costituito l'occasione per una riflessione ad ampio raggio sulla gestione di bilancio e sulla tesoreria. Si è osservato come storicamente il riferimento alla tesoreria nell'accezione di "cassa" ha risposto a esigenze di monitoraggio dei conti pubblici riguardanti aggregati più ampi del solo bilancio dello

Stato, che integrano flussi di bilancio e di tesoreria. La legge in questione, superando in qualche modo la distinzione tra le due gestioni, richiama l'attenzione sul passaggio dei flussi dal bilancio alla tesoreria.

Il bilancio dello Stato rappresenta lo strumento principale, ma non esclusivo, di prelievo e redistribuzione di risorse nei confronti del sistema economico. L'esecuzione delle operazioni sottostanti (incassi e pagamenti) avviene utilizzando il sistema normativo e procedurale della Tesoreria statale. Con riferimento all'anno 2010 si stima che più di un terzo dei flussi di cassa sia affluito all'economia transitando esclusivamente sui conti di tesoreria, senza essere rilevato contabilmente dal bilancio.

Per rafforzare il ruolo allocativo e accrescere il contenuto informativo del bilancio si dovrebbe semplificare la complessa struttura della gestione della tesoreria, limitando la dimensione dell'intermediazione della stessa a quanto strettamente necessario ai fini di un'efficiente gestione dei flussi, in modo da ricondurre direttamente al bilancio alcune tipologie di pagamenti delle amministrazioni centrali dello Stato e ridurre il ricorso alle contabilità speciali che accrescono la gestione di tesoreria. Per i trasferimenti dello Stato come quelli in favore degli enti decentrati, l'intermediazione della tesoreria è invece essenziale; in questo caso occorrerebbe garantire trasparenza e tracciabilità dei flussi di cassa dal bilancio alla tesoreria e il conseguimento di una loro piena integrazione.

*Il collegamento tra flussi di bilancio e flussi di tesoreria è stato parzialmente realizzato negli anni novanta ed è basato sull'utilizzo di codici, inseriti nelle procedure di tesoreria, finalizzati a seguire le erogazioni a carico del bilancio destinati ai titolari di conti fino al momento della loro effettiva erogazione all'economia. L'obiettivo era quello di passare da un controllo formale sull'utilizzo degli stanziamenti di bilancio ad un monitoraggio reale dei flussi di cassa in grado di ricostruire le destinazioni finali dei flussi di bilancio, i tempi di intermediazione della tesoreria e la coerenza dell'utilizzo finale rispetto all'erogazione del bilancio. Obiettivo ultimo era altresì quello di facilitare le operazioni di consolidamento che danno origine alla determinazione delle componenti di formazione del fabbisogno del settore statale. Da una recente rilevazione si è avuto modo di osservare che solo una piccola parte della spesa dei titolari dei conti (un terzo circa) riporta i codici che consentono la tracciabilità bilancio-tesoreria<sup>194</sup>.*

È stato rilevato come la decisione di portare l'enfasi sulla cassa vada inserita in un disegno organico che presti maggiore attenzione ai flussi complessivamente attivati dall'operatore pubblico. La delega in materia di rafforzamento del bilancio di cassa si limita a intervenire sulle fasi del processo di spesa fino alla gestione del bilancio; occorre affiancare a essa interventi coordinati che riguardino la gestione della tesoreria. Il concetto di cassa che rileva per il suo impatto finale sull'economia, infatti, è più ampio di quello desumibile dal solo bilancio dello Stato. L'estensione del monitoraggio della cassa può offrire un *feedback* rilevante sia al Parlamento, per le decisioni di stanziamento degli anni successivi, sia all'esecutivo per le valutazioni sulla gestione delle amministrazioni. Va però assistita da una maggiore trasparenza delle rappresentazioni contabili e da una struttura del *reporting* più orientato alle specifiche esigenze.

---

<sup>194</sup> Cfr. Audizione al Parlamento del Capo del Servizio Rapporti con il Tesoro su *Bilancio di cassa e Tesoreria statale*, cit. (cfr. nota 139).

La legge identifica il saldo di cassa delle Amministrazioni pubbliche come l'aggregato da indicare tra gli obiettivi programmatici e i saldi tendenziali nella decisione di finanza pubblica insieme all'indebitamento netto di contabilità nazionale, definendolo come il risultato del consolidamento dei flussi di cassa dei vari sottosettori della pubblica amministrazione identificati dall'Istat. Questa definizione del saldo richiede una settorizzazione dei conti di tesoreria che classifichi i flussi di cassa dei vari enti in base al sottosettore di appartenenza.

In proposito si rileva che la rappresentazione dei debiti di tesoreria nell'ambito del Conto riassuntivo trova dettaglio in alcune ulteriori suddivisioni dei conti cui i debiti si riferiscono in gruppi e raggruppamenti di gruppi che fanno da parametro per la classificazione dei conti. L'audizione del dicembre 2010 al Parlamento invita a riflettere sull'opportunità di un allineamento tra contabilità pubblica e contabilità nazionale, considerato che nell'ambito dei circa 20.000 conti della tesoreria potrebbe esservene una parte non riconducibile ad alcuno dei settori tipici della contabilità nazionale. Tra questi i conti di servizio come quelli destinati alla gestione degli incassi rivenienti dalla delega unica ovvero dalla loro "lordizzazione" in favore degli enti percettori<sup>195</sup>).

Sul versante dei crediti della tesoreria, allo stesso modo, è stata sottolineata l'esigenza di accelerare la sistemazione del "Conto sospesi collettivi" limitandone il più possibile l'utilizzo futuro. È importante che le movimentazioni del Conto contengano tutti i dettagli sulla natura delle operazioni contabilizzate. Quest'attività andrebbe sviluppata associando in via informatica alle singole movimentazioni del conto anche il dato relativo ai capitoli di bilancio cui afferisce la spesa, in modo da agevolare la successiva sistemazione contabile.

Da un esame dei dati di Tesoreria al 31 maggio 2013 risultano contabilizzati al conto sospeso tra i soli pagamenti "urgenti" 3,9 miliardi; un consistente numero dei pagamenti effettuati risulta privo dell'indicazione dell'amministrazione emittente e del capitolo di spesa (2,7 miliardi). Si tratta in larga parte di c.d. "speciali ordini di pagamento" (SOP), ossia di titoli emessi da Amministrazioni centrali e periferiche dello Stato per l'adempimento di provvedimenti giudiziari e di lodi arbitrali aventi efficacia esecutiva, in assenza di disponibilità nel pertinente capitolo di bilancio<sup>196</sup>).

Considerando l'esperienza passata e tenendo conto di quanto realizzato finora, sono state individuate le possibili iniziative per accrescere la tracciabilità dei flussi e il grado di integrazione tra bilancio e tesoreria:

---

<sup>195</sup>) La lordizzazione è l'operazione che determina quanto spetta a ciascuna amministrazione a seguito della compensazione, da parte del contribuente, tra debiti e crediti nei confronti di diverse amministrazioni ricomprese nel flusso generale delle entrate. In questo modo, se un versamento in delega unica a favore dell'INPS è decurtato per un credito verso lo Stato, quest'ultimo dovrà successivamente riconoscere l'importo all'INPS.

<sup>196</sup>) Sul versante dei crediti della tesoreria, allo stesso modo, va condotta una riflessione sulla significatività delle rappresentazioni di dettaglio, soprattutto nell'ottica della riconducibilità dell'anticipazione in sospeso all'effettivo debitore, ad esempio al capitolo di bilancio cui dovrebbe far carico il pagamento. Oltre che facilitare il ripianamento, ciò consentirebbe di attribuire ai pagamenti la medesima classificazione economica del bilancio nel momento stesso della loro erogazione.

- una ridefinizione dei criteri e dei codici di classificazione necessari ai fini del raccordo tra bilancio e tesoreria a seguito della modifica della struttura del bilancio dello Stato e della connessa attività di rendicontazione della Banca d'Italia;
- la predisposizione di una metodologia per la costruzione automatica e tempestiva dei raccordi tra le gestioni di bilancio e tesoreria;
- una revisione generale delle modalità di redazione del Conto riassuntivo del Tesoro che consenta una rappresentazione più chiara e trasparente dei movimenti rilevati dalla tesoreria;
- una rivisitazione della legislazione di spesa finalizzata a ridurre gradualmente le giacenze di tesoreria, avvicinando, in un'ottica di programmazione dei flussi di cassa, gli stanziamenti di bilancio alle stime dei pagamenti;
- la codifica delle somme, che non provengono dal bilancio, prelevate dalle contabilità speciali;
- la predisposizione e l'attuazione di una codifica per la settorizzazione dei conti di tesoreria ai fini della costruzione dei saldi di cassa dei vari sottosettori <sup>197)</sup>;
- l'eliminazione delle contabilità speciali alimentate esclusivamente da fondi di bilancio, come previsto dall'art. 40 della legge n. 196/2009, i cui pagamenti dovrebbero essere effettuati dai funzionari delegati direttamente a carico del bilancio dello Stato.

Gli argomenti sopra indicati sono oggetto di discussione ed esame nell'ambito dei gruppi di lavoro costituiti con il MEF per la realizzazione degli obiettivi individuati <sup>198)</sup>. È possibile che le richieste della RGS diano luogo a modifiche della struttura della rendicontazione e a nuovi progetti che potranno giovare delle funzionalità realizzate con la tesoreria statale telematica.

---

<sup>197)</sup> La settorizzazione dei conti potrà essere attuata con l'accordo dei principali soggetti interessati (MEF, Istat) principalmente perché richiede la definizione di criteri convenzionali e, in minor parte, interventi di tipo procedurale. Tali interventi avrebbero positivi riflessi anche su aspetti collaterali. Ad esempio, l'eventuale trattamento obbligatorio del codice fiscale nell'anagrafica degli enti si rivelerebbe funzionale anche a un loro futuro accesso ai portali informativi sui quali potrebbe essere consultata anche la rendicontazione elementare.

<sup>198)</sup> In argomento si veda *La tesoreria dello Stato nel processo di potenziamento del bilancio di cassa*, documento pubblicato dal Servizio Studi della Ragioneria Generale dello Stato nel 2012.

## 7. L'attività di Tesoreria estera

di

Riccardo Bonanni

### Premessa

Sotto la denominazione di “tesoreria estera” rientra l'attività di pagamento e di riscossione effettuata per conto delle amministrazioni pubbliche, in euro, nei paesi non aderenti all'UME e in valuta, attività che non rientra nell'ambito del servizio di tesoreria statale e che fino al 31 dicembre 2007 è stata gestita dall'Ufficio Italiano dei Cambi (UIC) ai sensi dell'art. 3 del DPR n. 482/2001 e sulla base di una separata convenzione con il MEF, in ragione del ruolo che l'UIC rivestiva nella gestione delle riserve valutarie del Paese<sup>199)</sup>.

Nel corso degli anni l'UIC ha stipulato convenzioni con altri enti dell'amministrazione statale, in particolare con quelli del comparto militare, per l'esecuzione dei pagamenti anche all'interno dell'area UME, considerato che tali enti non dispongono i pagamenti con i tradizionali strumenti di tesoreria (titoli di spesa da accreditare con bonifici direttamente sui conti dei creditori) ma mediante provvista di fondi; l'Ufficio finalizzava i pagamenti attraverso banche corrispondenti estere sulla base delle informazioni di dettaglio, separate dal flusso contabile, che riceveva dagli enti medesimi.

La soppressione dell'UIC ai sensi del d. lgs. n. 231/2007<sup>200)</sup> ha determinato il subentro della Banca d'Italia, dal 1° gennaio 2008, nei diritti e nei rapporti giuridici attivi e passivi dell'Ufficio e quindi anche in quelli di “tesoreria estera”<sup>201)</sup>.

---

<sup>199)</sup> Cfr. D. lgs. 26 agosto 1998 n. 319 (Riordino dell'Ufficio italiano dei cambi a norma dell'art.1, comma 1, della legge 17 dicembre 1997, n.433; recante delega al Governo per assicurare la compatibilità dell'ordinamento nazionale con quanto disposto dall'articolo 108 del Trattato che istituisce la Comunità europea), in vigore dal 1° ottobre 1998. *Ibid.* Art.2 - Funzioni dell'Ufficio - L'Ufficio Italiano dei Cambi, in regime di convenzione con la Banca, svolge, quale ente strumentale della Banca stessa, compiti attuativi della gestione delle riserve ufficiali in valuta estera, attività di raccolta di informazioni per l'elaborazione delle statistiche sulla bilancia dei pagamenti e sulla posizione patrimoniale verso l'estero, funzioni assegnate dalle leggi in materia di antiriciclaggio, di usura e di intermediari finanziari, compiti attribuiti dalla legge e quelli che la Banca ha ritenuto opportuno demandargli. *Ibid.* Art. 5 – In caso di liquidazione dell'Ufficio, la Banca succede in tutti i rapporti giuridici, compresi quelli di lavoro, nonché nella titolarità dei diritti reali.

<sup>200)</sup> Cfr. D. lgs. 21 novembre 2007 n. 231 – Art.62 (Disposizioni sull'Ufficio Italiano dei Cambi). Il decreto recepisce nell'ordinamento la Direttiva 2005/60/CE concernente la prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo e dispone, a far data dal 1° gennaio 2008, il trasferimento alla Banca d'Italia delle competenze e dei poteri dell'Ufficio Italiano dei Cambi, con le relative risorse strumentali, umane e finanziarie, e la contestuale soppressione dell'Ufficio stesso.

<sup>201)</sup> Si indicano di seguito le principali fonti normative che disciplinano questa attività:

- D.P.R. 15 dicembre 2001 n. 482 “Regolamento di semplificazione del procedimento per i pagamenti da e per l'estero delle Amministrazioni statali”;
- Decreto MEF 12 novembre 2002 “Nuove procedure per i pagamenti e gli incassi in euro UME”, in attuazione dell'art. 2 del DPR 482;
- Decreto MEF del 6 agosto 2003 “Nuove procedure per i pagamenti e gli incassi delle AA.SS. in euro, nei paesi non aderenti all'UME, ed in valuta”, in attuazione degli artt. 3 e 6 del DPR 482;
- Decreto MEF del 6 agosto 2003 “Determinazione delle procedure per i pagamenti da e per l'estero del Ministero degli Affari Esteri”, in attuazione dell'art. 7 comma 3 del DPR 482;
- Convenzione tra MEF - Dipartimento del Tesoro e l'UIC per il regolamento dei rapporti derivanti dall'esecuzione dei pagamenti da e per l'estero delle Amministrazioni Statali (in vigore dal 1.10.2003);
- Protocollo d'intesa fra Ministero della Difesa - Ufficio Amministrazioni Speciali e UIC per l'esecuzione dei pagamenti nell'area UME (in vigore dal 1.4.2003);
- Decreto legislativo 18.4.2005 n. 84 – attuazione Direttiva 2003/48/CE del 3.6.2003 (art.12) in materia di tassazione dei redditi da risparmio sotto forma di pagamenti di interessi.

La riconduzione dei compiti istituzionali dell'UIC nell'organizzazione della Banca è stata progettata tenendo conto dell'esigenza di assicurare la continuità nell'esercizio delle funzioni e di gestire e minimizzare i rischi operativi connessi con l'integrazione, prevedendo, in considerazione del ridotto arco temporale disponibile, una fase di transizione e in seguito la realizzazione degli interventi necessari per superare le soluzioni transitorie e conseguire gli assetti definitivi per tutti i profili rilevanti.

Nell'ambito dei compiti istituzionali storicamente svolti dall'UIC rientravano anche una serie di attività connesse al servizio di tesoreria estera per conto delle amministrazioni statali e degli enti pubblici, quali l'effettuazione di operazioni d'incasso e l'acquisto di valuta secondo specifiche procedure operative.

Per preservare, sebbene in via transitoria, il modello organizzativo e procedurale dell'ex UIC, si è ritenuto preferibile mantenere il più possibile unitari i processi di esecuzione degli esborsi e degli introiti nell'area extra UME, in euro e in valuta, nonché delle connesse attività di tenuta dei conti correnti e dei depositi, in euro e in valuta, presso primarie banche corrispondenti estere.

Tali attività sono state collocate, sotto il profilo organizzativo e operativo, presso il Servizio Rapporti con il Tesoro.

In sintesi, l'attività connessa alla tesoreria estera è riconducibile alle seguenti fattispecie operative:

- 1) pagamenti in valuta e in euro verso non residenti per conto delle pubbliche amministrazioni, tra cui hanno specifico rilievo:
  - a) il pagamento delle pensioni di Stato a favore di residenti all'estero;
  - b) i rimborsi IVA a non residenti;
  - c) i pagamenti svolti in base ad apposita convenzione per conto dell'Ufficio Amministrazioni Speciali del Ministero delle Difesa;
  - d) i pagamenti effettuati sulla base di specifici accordi per conto di particolari organismi dell'amministrazione dello Stato;
- 2) introiti in valuta e in euro a favore del bilancio dello Stato e dei conti di tesoreria intestati ad amministrazioni pubbliche;
- 3) crediti documentari, ripartiti in:
  - i) crediti documentari di carattere generale;
  - ii) crediti documentari rientranti nell'Accordo F.M.S. (*Foreign Military Sales Financing*).

Nello svolgimento dell'attività di tesoreria estera il Servizio opera d'intesa con le competenti strutture della Banca (Servizi Operazioni di Banca Centrale, Investimenti finanziari e Sistema dei Pagamenti) per gli adempimenti operativi: utilizzo del sistema Target, operazioni di provvista dei fondi e acquisizione degli introiti in valuta, regolamento su conti di corrispondenza in euro e in valuta; attività di *back office* per la gestione delle disponibilità sui conti di corrispondenza funzionali all'acquisizione degli incassi e all'esecuzione dei pagamenti.

In base alla Convenzione del 2003 tra MEF e UIC per il regolamento dei rapporti derivanti dall'esecuzione dei pagamenti da e per l'estero delle amministrazioni statali, il MEF

corrisponde alla Banca una commissione, a titolo di remunerazione del servizio, pari allo 0,07 per cento, sugli importi in euro e in valuta estera delle operazioni di pagamenti e incassi; per determinare il controvalore in euro delle operazioni in valuta sono applicati i cambi indicativi della Banca Centrale Europea (rilevati alle ore 14:30) del giorno di esecuzione.

Tale valore percentuale è applicato sull'importo nominale complessivo delle operazioni eseguite (2,5 mld di euro nel 2012); nel medesimo anno le commissioni attive percepite per il complesso dei pagamenti da e per l'estero delle PA sono state pari a 1,6 mln di euro<sup>202</sup>.

Le operazioni di acquisto o cessione di banconote in valuta estera, regolate in euro con corrispettivo in contante, effettuate dal Servizio OBC per specifiche esigenze di talune amministrazioni (in particolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri) sono eseguite presso la Sede di Roma. Su tali operazioni la Banca percepisce una commissione pari allo 0,15 per cento sull'importo in euro del costo complessivo dell'operazione (cambio effettivo più spese sostenute).

Sono, invece, a carico della Banca le spese ("*fees*") addebitate dalle banche corrispondenti estere sui singoli ordini di pagamento, per bonifici all'estero eseguiti per conto delle amministrazioni statali, per il pagamento delle pensioni statali all'estero domiciliate presso le Rappresentanze diplomatiche e consolari italiane all'estero. Sono altresì a carico della Banca le spese connesse alla gestione dei crediti documentari in euro e in valuta (notifica, utilizzo, emendamenti, proroga, chiusura); le spese di conferma del credito e gli eventuali oneri per l'utilizzo di banche non corrispondenti sono a carico dei beneficiari.

Inoltre, rientrano nei costi a carico della Banca le commissioni addebitate dalle banche corrispondenti per l'invio di conferme ed estratti conto nonché le spese di tenuta conto, quando previste contrattualmente, ovvero per operazioni connesse a particolari processi operativi<sup>203</sup>.

## **7.1 I pagamenti all'estero delle pubbliche amministrazioni**

Le procedure di pagamento ereditate dall'ex UIC si discostano da quelle della tesoreria tradizionale.

L'effettuazione dei pagamenti per conto delle PA avviene dopo la provvista dei fondi necessari da parte dell'amministrazione ordinante (versamento in via anticipata mediante mandato informatico dell'importo in euro corrispondente alle somme da riconoscere ai beneficiari esteri in euro o in valuta) che viene accreditata sul conto Target2 detenuto dalla Banca in contropartita del prelievo dei fondi dal conto Disponibilità del Tesoro. L'esecuzione dei pagamenti a favore dei beneficiari finali avviene tramite una rete di corrispondenti bancari esteri.

---

<sup>202</sup> Le commissioni attive percepite dalla Banca vengono determinate in forma automatica dalla procedura SICON che provvede giornalmente ad addebitare i conti aperti alle diverse pubbliche amministrazioni. La Banca richiede trimestralmente tali somme al MEF e alle altre PA ai fini dell'accreditamento sul conto di gestione Target.

<sup>203</sup> Si tratta di operazioni che richiedono l'intervento della banca corrispondente per causali quali: *amendment, cancellation, stop payment, repair, return of funds, inquiry, investigations*.

È stato mantenuto, come accennato, il modello procedurale dell'ex UIC e nella prima fase transitoria si è reso necessario continuare ad avvalersi della procedura amministrativa e contabile utilizzata dall'Ufficio a supporto della propria operatività mantenendo comunque attive le interfacce di scambio con le procedure della Banca. Sotto il profilo informatico dette procedure, sebbene provviste di un modello architetturale simile a quello della Banca, non sono risultate adattabili, a causa dell'obsolescenza delle piattaforme elaborative e dell'adozione nel tempo di *release* diverse.

È stata predisposta un'interfaccia predefinita fra il piano dei conti dell'ex UIC e quello della Banca; l'applicazione provvede alle movimentazioni relative ai conti di corrispondenza (mediante girofondi), alla contabilizzazione degli investimenti automatici, interessi, spese bancarie e commissioni attive. Dopo il completamento delle attività operative viene effettuato giornalmente il trasferimento dei dati nel sistema contabile della Banca d'Italia attraverso un flusso informativo acquisito in modalità remota.

È stata definita la problematica riguardante i conti correnti e i depositi in euro e in valuta dell'ex UIC<sup>204)</sup> presso corrispondenti bancari esteri, funzionali alla gestione dell'attività di incassi e pagamenti per conto delle PA. Tali disponibilità sono contabilizzate nel bilancio dell'Istituto e i relativi conti presso le banche corrispondenti sono mantenuti separati da quelli della Banca, anche se detenuti presso i medesimi corrispondenti bancari.

Dopo l'accredito dei fondi necessari ai pagamenti finali sul conto di Banca Target2, la procedura operativa associa i dati relativi agli anticipi con quelli già inseriti, contenenti le informazioni sui pagamenti da eseguire all'estero (beneficiario, coordinate del conto, causale, ecc.) sulla base di flussi prevalentemente telematici trasmessi dalle PA ordinanti. L'esito positivo di tale riscontro determina la possibilità di effettuare il pagamento, da eseguire, in base alla convenzione in essere con il MEF, entro i cinque giorni bancari lavorativi successivi alla data in cui si è avuta la disponibilità certa dei fondi in euro.

A fronte delle richieste di pagamenti, sia in euro che in valuta, è preconstituita giornalmente, mediante girofondi, la provvista necessaria sui conti dei corrispondenti esteri; per i pagamenti in euro vengono costituite disponibilità tramite girofondi dal conto Target2, per quelli in valuta viene richiesta, se necessaria, la copertura del fabbisogno, per ciascuna valuta estera, al Servizio Operazioni di Banca Centrale.

Per le operazioni da regolare tramite bonifico a favore del beneficiario, la procedura produce automaticamente, per la data di regolamento stabilita, il messaggio Swift indirizzato al corrispondente incaricato del pagamento contenente tutti i dati necessari per la finalizzazione.

In particolare, nel caso di richiesta di pagamenti in divisa estera, viene chiesto al Servizio OBC di provvedere, in coordinamento con il Servizio INF, all'acquisto della valuta necessaria sul mercato dei cambi in base alla quotazione che tiene conto della data

---

<sup>204)</sup> Le disponibilità sono costituite presso primarie banche corrispondenti estere nelle seguenti valute: Dollari USA, Dollari canadesi, Dollari australiani, Franchi svizzeri, Sterline inglesi, Yen giapponesi, Corone danesi, Corone svedesi, Corone norvegesi, Rand sudafricani.

di regolamento dell'operazione, stabilita a due giorni lavorativi successivi alla data di contrattazione (valuta "spot")<sup>205)</sup>.

Il controvalore in euro da riconoscere alla Banca delle operazioni di provvista fondi in valuta è stabilito sulla base di un cambio predefinito su base convenzionale con il MEF: il cambio indicativo dell'euro verso le maggiori valute internazionali (*Euro foreign exchange reference rates*) rilevato dalla Banca Centrale Europea alle ore 14:15 del giorno di esecuzione dell'operazione e pubblicato dalla medesima sul proprio sito entro le ore 15:00<sup>206)</sup>.

Per i pagamenti in valuta la differenza tra il cambio utilizzato dalla PA ordinante per la determinazione dell'anticipazione in euro e quello convenzionale applicato dalla Banca alla data di effettuazione dei pagamenti (costituito dal cambio di riferimento della BCE del giorno di esecuzione dell'operazione) comporta, secondo i casi, l'accredito o l'addebito del relativo valore su un conto fruttifero intestato al MEF detenuto dalla Banca. Il conto, denominato "MEF - differenze di cambio per cessione valute", è mantenuto sempre a credito in base alla Convenzione in essere con il Ministero, con la previsione di una giacenza minima pari a due milioni di euro<sup>207)</sup>.

## **7.2 Gli introiti dall'estero a favore delle pubbliche amministrazioni**

I versamenti in euro e in valuta estera a favore delle pubbliche amministrazioni, da parte di soggetti residenti in paesi extra UME, sono effettuati sui conti che la Banca intrattiene presso le banche corrispondenti estere.

Per gli importi in euro, una volta rilevato l'avvenuto accredito e accertata la corretta finalizzazione delle somme, viene chiesto alla Tesoreria centrale l'addebito del conto di gestione Target, sul quale le somme sono state preventivamente contabilizzate per il successivo riconoscimento alle amministrazioni beneficiarie e l'emissione di quietanza.

Gli introiti in valuta, in base ad accordi con i Servizi OBC e INF, sono trasferiti, mediante girofondi, dai conti dei corrispondenti esteri interessati a quelli di Banca gestiti dai predetti Servizi per l'eventuale negoziazione in cambi ovvero per l'acquisizione nelle riserve ufficiali.

---

<sup>205)</sup> Nel mercato dei cambi (*foreign exchange market*) la data di valuta "spot" con cui viene accreditato o addebitato un importo (*settlement day*) sta ad indicare la quotazione di una divisa contro altra divisa nel mercato del pronti; la consegna delle due divise (regolamento dell'operazione) avviene due giorni lavorativi successivi alla data di contrattazione (data dell'ordine).

<sup>206)</sup> Cfr.: European Central Bank - Euro foreign exchange reference rates (*The reference rates are usually updated by 3 p.m. C.E.T. They are based on a regular daily concertation procedure between central banks across Europe and worldwide, which normally takes place at 2.15 p.m. C.E.T.*)

<sup>207)</sup> Il conto "MEF - differenze di cambio per cessione valute" non può comportare saldi a debito della P.A. ed è remunerato, sulla base del tasso "deposit facility" rilevato dalla Banca Centrale Europea; si tratta sostanzialmente del tasso di interesse "overnight deposits" tra Banche Centrali dell'Eurosistema. Cfr. European Central Bank – Key ECB interest rates (*The Governing Council of the ECB sets the key interest rates for the euro area. The rate on the deposit facility, which banks may use to make overnight deposits with the Eurosystem*). Gli interessi maturati sono calcolati giornalmente dalla procedura; viene effettuata la contabilizzazione e capitalizzazione semestrale degli interessi maturati sul conto di pertinenza del MEF (saldi per valuta e capitalizzazione semplice).

La procedura prevede, in base alla richiamata convenzione con il MEF, il riconoscimento del controvalore in euro alle amministrazioni beneficiarie sulla base del cambio indicativo dell'euro verso le maggiori valute internazionali (*Euro foreign exchange reference rates*) rilevato dalla BCE alle ore 14:15 del giorno di esecuzione dell'operazione.

Le operazioni sono rappresentate da una casistica assai diversificata; le informazioni utili a finalizzare gli importi pervengono con messaggi Swift, fax o comunicazioni inoltrate da banche, dalle PA e da altri Servizi della Banca. Particolare rilievo rivestono i versamenti sottoposti a monitoraggio e a specifica informativa alle PA beneficiarie<sup>208</sup>).

Nei casi di introiti di dubbia imputazione, trascorsi 90 giorni dalla data dell'accredito sui conti e in assenza di ulteriori informazioni o di riscontro da parte della banca corrispondente e della PA, ovvero per operazioni che non interessano la PA (introiti a favore di privati), si procede alla restituzione dell'importo all'ordinante estero autorizzando il corrispondente ad addebitare il conto.

### 7.3 I crediti documentari

Le pubbliche amministrazioni effettuano pagamenti all'estero anche mediante la costituzione di crediti documentari a fronte di forniture di beni e servizi. Il credito documentario è un impegno irrevocabile assunto da una banca (emittente), per ordine di un soggetto acquirente di beni e/o servizi (ordinante), a effettuare una prestazione (pagamento, accettazione o negoziazione) a favore del venditore (beneficiario), contro presentazione di documenti conformi ai termini e alle condizioni indicate nel credito e in accordo a quanto stabilito dalle *Norme e Usi Uniformi*, emanate dalla Camera di Commercio Internazionale, che regolano la materia<sup>209</sup>).

---

<sup>208</sup>) Fra tali versamenti si citano quelli riguardanti:

- le ritenute fiscali per la tassazione del risparmio detenuto presso banche estere ai sensi del Decreto Legislativo 18 aprile 2005, n. 84 di attuazione della Direttiva 2003/48/CE;
- l'accordo fra Italia e Svizzera del 3 ottobre 1974 (attivazione art. 4 legge 26/07/1975 – Capitolo 3494) in materia di imposizione fiscale dei lavoratori frontalieri (L.386/1972);
- gli accordi tra l'Unione Europea e società internazionali specializzate nel commercio del tabacco e i relativi versamenti di fondi, in base all'accordo tra UE e *Philip Morris International* del 9 luglio 2004, *JTI Japan*, ed altre;
- la tassazione per il rilascio dei passaporti elettronici da parte delle rappresentanze diplomatiche italiane all'estero.

<sup>209</sup>) I crediti documentari sono disciplinati dall'art. 6 del Decreto MEF 12 novembre 2002, recante "Nuove procedure per i pagamenti e gli incassi in euro nell'Unione monetaria europea, in attuazione dell'art. 2 del D.P.R. 15 dicembre 2001, n. 482.", nonché dall'art. 7 del Decreto MEF 6 agosto 2003 recante "Nuove procedure per i pagamenti e gli incassi da effettuarsi in euro nei Paesi non aderenti all'Unione Monetaria Europea, ed in valuta, in attuazione degli articoli 3 e 6, del D.P.R. 15 dicembre 2001, n. 482". In base a tali disposizioni i pagamenti effettuati mediante aperture di credito documentario erano gestiti dall'Ufficio Italiano dei Cambi sia nei Paesi aderenti all'UME sia in quelli non aderenti. La gestione dei crediti documentari è regolata anche da norme pattizie, quali la Convenzione tra MEF - Dipartimento del Tesoro e UIC per il regolamento dei rapporti derivanti dall'esecuzione dei pagamenti da e per l'estero delle Amministrazioni Statali (in vigore dall'1.10.2003); Accordo F.M.S. *Foreign Military Sales Financing* del 1994 tra l'UIC, il Ministero della Difesa italiano, la Federal Reserve Bank di New York e l'Agenzia del Dipartimento della Difesa degli USA (DSAA), per regolare alcuni tipologie di pagamenti da parte del Ministero della Difesa italiano a favore dell'Agenzia USA, relativi a crediti documentari per forniture di beni e servizi; Norme e usi uniformi della CCI relativi ai crediti documentari. Norme e Usi Uniformi o N.U.U. elaborate dalla Camera di Commercio Internazionale di Parigi, ultima versione è la pubblicazione n. 600 entrata in vigore il 1° luglio 2007.

Il ruolo svolto dalla Banca d'Italia è assimilabile a quello della banca emittente, la quale operando per conto della PA tramite una banca corrispondente incaricata, s'impiega nei confronti del beneficiario a pagare il corrispettivo per la fornitura di beni e servizi, a patto che siano osservati i termini e le condizioni stabilite del credito documentario; l'operazione si caratterizza per un certo grado di rigidità dovuto alle clausole e alle dettagliate condizioni di pagamento, la cui modifica deve essere sottoposta necessariamente all'approvazione delle parti.

L'apertura dei crediti documentari avviene sempre dietro versamento da parte delle PA di anticipi in euro sul conto di gestione della Banca e comporta le medesime attività di provvista e gestione descritte nei paragrafi precedenti per il fabbisogno in euro e in valuta; le fasi operative successive si caratterizzano per la rilevanza dell'istruttoria amministrativa svolta nell'interesse della PA ordinante, nonché per la continuità del rapporto con la banca corrispondente incaricata.

L'utilizzo del credito può avvenire in un'unica soluzione, ovvero per pagamenti parziali (*tranches*) fino all'esaurimento dello stanziamento dei fondi; il periodo intercorrente tra l'apertura e la chiusura di un credito documentario può essere anche di alcuni anni. Nel caso di utilizzo contro presentazione di documenti, questi ultimi sono usualmente consegnati ed esaminati dalla banca corrispondente incaricata che procede direttamente a effettuare il pagamento richiesto e ad inviarne copia conforme alla Banca. Nel caso di utilizzo su autorizzazione diretta della PA, la Banca, in base all'esame della documentazione pervenuta, autorizza la banca corrispondente estera a eseguire il pagamento. Le informazioni necessarie sono inviate ai corrispondenti con l'ordine di mettere i fondi a disposizione del beneficiario (venditore).

La chiusura del credito documentario può avvenire per esaurimento dei fondi o con retrocessione all'amministrazione ordinante dei saldi non utilizzati; in quest'ultimo caso è introitato l'importo residuo in euro, ovvero viene riconosciuto all'ordinante il controvalore in euro se il credito è denominato in valuta estera.

Per la remunerazione delle disponibilità riguardanti i crediti documentari si rinvia al Riquadro 14.

#### **RIQUADRO 14**

##### **Investimenti automatici *overnight* delle disponibilità in dollari USA**

In base ad accordi con primarie banche corrispondenti sulla piazza finanziaria di New York, le giacenze liquide sui conti in dollari USA detenute a fronte dei crediti documentari in essere per conto delle PA sono investite automaticamente, su base *overnight*, in depositi interbancari costituiti nello stesso giorno con addebito dell'importo concordato (a fine giornata) ed estinti entro il primo giorno lavorativo successivo (inizio giornata) mediante il riaccredito dell'importo del capitale utilizzato e degli interessi maturati sui conti stessi.

Le banche domiciliatarie investono tali disponibilità in base ai tassi di interesse correnti *overnight* del mercato monetario USA, decurtati di uno *spread* per il riconoscimento delle spese del servizio, quando previsto dagli accordi in essere. Il tasso di riferimento per tali investimenti è costituito dal "Federal funds rate", principale tasso di interesse del mercato

monetario (Federal funds market) per le banche che effettuano depositi (*overnight loans of Federal funds*) a favore di altre banche ed istituti <sup>1)</sup>.

### **Accordo internazionale F.M.S. *Foreign Military Sales Financing***

Una tipologia particolare è costituita dai crediti documentari previsti nell'ambito dell'accordo internazionale FMS *Foreign Military Sales Financing* <sup>2)</sup> del gennaio 1994 tra UIC, Ministero della Difesa italiano, The Federal Reserve Bank of New York, Agenzia del Dipartimento della Difesa degli U.S.A. (DSAA - *Defense Security Assistance Agency*), al fine di regolare pagamenti per forniture di beni e servizi di natura militare da parte del Ministero della Difesa Italiano a favore dell'Agenzia della Difesa USA.

Per regolare le operazioni relative a tale accordo è stato aperto un conto di gestione FMS in dollari USA presso la Federal Reserve Bank of New York, denominato "FMS Conto" e il mantenimento sullo stesso di congrue disponibilità al fine di assicurare la tempestiva copertura a favore dei fornitori del Dipartimento della Difesa delle spese effettuate dal Ministero della Difesa italiano. Il conto è movimentato dagli utilizzi dei crediti documentari aperti dal Ministero della Difesa a favore della *Defense Security Assistance Agency* (DSAA), che vengono effettuati su presentazione di autorizzazione al pagamento da parte dell'Addetto Militare presso l'Ambasciata italiana a Washington. I prelievi dal conto FMS sono eseguiti direttamente su autorizzazione scritta del *Security Assistance Accounting Center* (SAAC) alla Federal Reserve e utilizzati per il pagamento di servizi e forniture militari.

Nel caso in cui i fondi giacenti sul conto FMS siano in eccesso (*excess funds*) rispetto al livello ritenuto necessario dalla DSAA a coprire le spese da effettuare nell'arco di 30 giorni (*reserve funds - working funds*), i medesimi sono investiti automaticamente dalla Federal Reserve Bank in titoli governativi (*Treasury bills*) o altri impieghi a breve termine, per importi multipli di 100.000 dollari USA, con scadenze coincidenti di solito con quelle degli utilizzi dei crediti predisposti dal *Security Assistance Accounting Center* (SAAC); <sup>3)</sup> in presenza di liquidità insufficiente a coprire le esigenze del SAAC, la FED si incarica di disinvestire gli impieghi fino all'importo occorrente; gli interessi e gli sconti attivi sono accreditati giornalmente sul conto.

Sul conto ordinario intrattenuto dalla Banca d'Italia con la Federal Reserve Bank sono regolati periodicamente gli interessi e le eccedenze di liquidità rivenienti dalla gestione delle disponibilità sul conto FMS nonché altre operazioni effettuate dalle PA <sup>4)</sup>.

---

<sup>1)</sup> Il tasso di interesse che la banca prenditrice dei fondi paga alla banca prestatrice viene negoziato direttamente tra i due istituti; la media ponderata di tale tasso di interesse per il complesso delle transazioni (*overnight loans of Fed funds*) di tale tipo viene rilevato e monitorato dalla Federal Reserve Bank (*Federal funds effective rate*). Il *Federal fund target rate* di riferimento è determinato nel corso delle riunioni periodiche dei membri del *Federal Open Market Committee* (FOMC).

<sup>2)</sup> L'accordo è denominato: "*Quadripartite Agreement concerning Foreign Military Sales Financing by the Government of Italy*" F.M.S. *Foreign Military Sales Financing* del 1994 tra l'Ufficio Italiano dei Cambi, il Ministero della Difesa italiano, la Federal Reserve Bank di New York e l'Agenzia del Dipartimento della Difesa degli USA (DSAA), per regolare alcune tipologie di pagamenti da parte del Ministero della Difesa italiano e a favore dell'Agenzia USA, relativi a crediti documentari per forniture di beni e servizi.

<sup>3)</sup> I titoli governativi USA non sono registrati nel portafoglio titoli di proprietà della Banca d'Italia poiché l'accordo FMS è assimilabile nella forma a un deposito fiduciario.

<sup>4)</sup> I proventi dell'investimento in titoli effettuato dalla Federal Reserve Bank e gli interessi relativi alla gestione del conto FMS sono riconosciuti dalla Fedreserve sul conto ordinario e, tramite la Banca, corrisposti mensilmente al Ministero della Difesa italiano con emissione di quietanza, al netto della ritenuta fiscale.

La Banca effettua periodicamente la rendicontazione dei crediti documentari al MEF mediante estratti trimestrali contenenti le informazioni analitiche delle operazioni eseguite e la nota delle commissioni per il servizio reso, pari allo 0,07 per cento degli importi corrisposti al momento dell'apertura o integrazione dei crediti medesimi.

#### 7.4 Le specificità della tesoreria estera

A gennaio 2013 erano operativi 22 conti correnti di corrispondenza aperti con 21 primarie banche estere e filiali estere di banche italiane, di cui 5 in euro, 7 in dollari USA (inclusi il conto ordinario e il conto FMS *Foreign Military Sales* in essere con la Federal Reserve Bank di New York) e 10 nelle altre principali divise estere.

A valere sulle disponibilità dei conti sono riscontrati e contabilizzati periodicamente gli interessi attivi e quelli derivanti dagli investimenti automatici dei fondi, su base *overnight*, attivati in base a pregressi accordi con i corrispondenti esteri interessati. I tassi di interesse sulle disponibilità liquide esistenti sui conti di corrispondenza fruttiferi presso le banche estere, denominati in euro e nelle principali valute estere, riflettono le caratteristiche dei mercati monetari di riferimento (cfr. Riquadro 15).

#### RIQUADRO 15

##### Conti in euro

Il livello di riferimento è usualmente il tasso Eonia (Euro Overnight Index Average), media ponderata dei tassi overnight applicati alle operazioni di finanziamento dai principali istituti bancari sul mercato europeo, ovvero il tasso Euribor (Euro Inter Bank Offered Rate), tasso interbancario giornaliero di riferimento delle transazioni finanziarie tra primarie banche. La banca corrispondente può detrarre da tale tasso uno spread percentuale, variabile su base convenzionale; gli interessi sono corrisposti e accreditati sui conti periodicamente.

##### Conti in dollari USA

Il tasso di riferimento per gli investimenti automatici overnight in dollari USA, attivati da primarie banche corrispondenti sul mercato monetario statunitense, è usualmente il Federal funds rate, tasso di interesse negoziato ed applicato a banche che effettuano depositi overnight a favore di altre banche ed istituti presso o tramite la Federal Reserve Bank of New York; da tale tasso può essere detratto da parte della banca, su base convenzionale e a titolo di rimborso per il servizio, uno spread percentuale variabile<sup>1)</sup>.

Per i conti in essere presso la Federal Reserve Bank di New York, le disponibilità sono remunerate come segue:

---

<sup>1)</sup> Il *Federal Funds Rate* è il tasso di riferimento che viene negoziato ed applicato a primarie istituzioni e banche che depositano o prestano fondi presso o tramite la US Federal Reserve Bank a favore di altre istituzioni finanziarie e banche, usualmente su base *overnight*. Il tasso *Federal funds* è negoziato tra le due banche (*lender-borrower*) nell'ambito delle operazioni del *Domestic Trading Desk* presso la Federal Reserve Bank. La media ponderata di tali transazioni determina conseguentemente il "*Federal funds effective rate*" monitorato dai Governatori della US Federal Reserve (*Federal Open Market Committee*) ed utilizzato quale indicatore di riferimento per le "*open market operations*".

- conto ordinario: tasso di interesse “*Overnight Placement Investment Facilities*” (Automatic Investment Program della Fedreserve) a tassi prevalenti di mercato;
- conto FMS: remunerato ai sensi all’ accordo tra Federal Reserve Bank e Ministero della Difesa italiano, in base all’ operatività registrata e agli investimenti a breve e in titoli effettuati dalla stessa FED; gli interessi maturati sono riconosciuti periodicamente sul conto.

### **Conti in altre valute**

Per le restanti valute il livello dei tassi di interesse di riferimento si basa sul tasso di mercato interbancario del singolo paese (sterlina inglese: *Bank of England Base Rate*); (corone svedesi: *Swedish Central Bank Base Repo Rate*); (dollari canadesi: *Bank of Canada Prime Business Rate - IBC Monthly Average Prime Rate-MAPR*)<sup>2)</sup>. L’ammontare degli interessi è calcolato ex-ante in base al principio contabile dell’*Economic Approach*, inserendo nella procedura contabile della Banca i tassi comunicati periodicamente dalle banche corrispondenti interessate o rilevati via internet e i periodi di riferimento; tale procedura permette la contabilizzazione automatica dei ratei giornalieri.

---

<sup>2)</sup> Il *Base Rate - Official Bank Rate* della *Bank of England*, viene determinato dal *Bank of England’s Monetary Policy Committee*; il *Prime Business Rate*, Prime Rate della Bank of Canada, è determinato giornalmente dalla Banca Centrale canadese; in Svezia il *Base/Repo Rate* viene comunicato dalla *Swedish Central Bank*.

## **7.5 Alcuni dati**

Nel 2012 sono stati effettuati, per il complesso dei pagamenti ed introiti in euro e in valuta estera per conto delle PA nonché per le altre tipologie previste (principalmente per interessi e spese), 300 mila movimenti contabili (320 mila nel 2011).

In particolare, la procedura in uso ha registrato circa 80 mila operazioni, costituite da pagamenti e bonifici all’estero, introiti e operazioni riconducibili alla gestione di crediti documentari nonché 210 mila operazioni (230 mila nel 2011), imputabili a riconciliazioni contabili, operazioni di mercato monetario (investimenti automatici *overnight*), operazioni di giroconto, documenti interni ed altre tipologie di operazioni.

## **7.6 La riforma e le prospettive della tesoreria estera**

Considerando la complessità e il carattere interdisciplinare delle fattispecie operative, è stata effettuata una ricognizione dei singoli processi amministrativi, nell’ottica della piena integrazione tra funzioni, strutture e procedure di lavoro dell’ex UIC con le procedure della Banca coinvolte nelle attività di pagamento in euro e in valuta. È rimasta confermata la competenza del Servizio Rapporti con il Tesoro per i rapporti con le PA per tutte le problematiche amministrative e procedurali riguardanti le attività ex UIC, riconducibili alle convenzioni in corso. Al Servizio fanno capo inoltre il monitoraggio e il riscontro contabile degli investimenti automatici delle giacenze detenute a fronte dei crediti documentari in euro e in valuta, la gestione e la rendicontazione dei rapporti con i corrispondenti.

Allo scopo di semplificare e razionalizzare le procedure di lavoro e avviare l'integrazione nel servizio di tesoreria statale, sono stati attuati adeguamenti nell'assetto organizzativo che hanno consentito di migliorare l'efficienza gestionale delle attività, in linea con le metodologie della Banca, e di ridefinire le modalità di trasmissione delle informazioni e delle disposizioni di pagamento da parte delle Pubbliche Amministrazioni.

È proseguita la dematerializzazione dei documenti, avviata nel 2010, con la sostituzione dei supporti cartacei con flussi telematici per la trasmissione delle disposizioni di pagamento; la quota telematica dei pagamenti richiesti dalle PA è stata pari al 77 per cento del totale nel 2011, per raggiungere l'89 per cento (circa 70 mila operazioni) nel 2012.

È stato incentivato l'utilizzo dei bonifici rispetto a forme più tradizionali come gli assegni ed è stato ipotizzato l'utilizzo di carte prepagate per i soggetti beneficiari esteri non bancarizzati. Sono stati aggiornati i processi della tesoreria estera, inclusi i rapporti con le banche corrispondenti, ottenendo, anche in collaborazione con i Servizi OBC e INF per i conti in valuta, una sensibile riduzione del numero dei conti gestiti, passato da 50 del 2008 a 22 del 2013.

Nel 2011 sono state ridotte del 60 per cento le disponibilità detenute sui conti nelle maggiori valute trattate (dollari USA, sterline inglesi, franchi svizzeri) e in euro, al netto delle somme, vincolate per destinazione, rappresentate dagli importi dei crediti documentari delle PA; ciò anche al fine di mantenere bassi livelli di rischio nell'impiego delle risorse e calibrare le esigenze operative di pagamento su un livello di *working balance* rispondente alla specifica operatività osservata e prevedibile con ciascun corrispondente estero.

In considerazione dell'obsolescenza delle piattaforme elaborative in uso presso l'ex UIC, sono stati attuati interventi di adeguamento delle applicazioni informatiche esistenti che hanno consentito lo snellimento di alcune funzionalità e l'implementazione di altre, idonee a supportare meglio l'attività amministrativa, contenendo lo sviluppo di nuove applicazioni.

La prima fase progettuale ha previsto la sostituzione degli apparati su cui opera la procedura con tecnologie *up-to-date*, la revisione dei processi amministrativi e degli schemi contabili del sistema operativo che supporta l'attività della tesoreria estera. La seconda fase ha comportato interventi finalizzati alla sostituzione dell'attuale applicazione informatica utilizzata per l'attività di tesoreria estera e la revisione complessiva del processo operativo, attraverso la dismissione della stessa procedura e la realizzazione di nuove modalità di colloquio diretto con le procedure della Banca.

Inoltre, è stata programmata ed è in avanzata fase di realizzazione una procedura operativa, in considerazione dell'obsolescenza della piattaforma *hardware e software* di cui si avvale l'attuale procedura, che mira a razionalizzare le funzionalità di *back-office* attualmente in essere (gestione delle disponibilità in euro e in valuta sui conti di corrispondenza mediante giroconti, controllo contabile e monitoraggio della liquidità, investimenti automatici *overnight*, provvista di valute estere, contabilizzazione degli interessi, spese bancarie di tenuta conto e inerenti alle singole operazioni, commissioni attive) al fine di ottenere la semplificazione delle attività amministrative e consentire la gestione ottimale dei flussi informativi tra le procedure e i Servizi coinvolti nell'operatività.

Le innovazioni attuate e quelle in corso di definizione, oltre all'ampliamento e alla standardizzazione del processo di informatizzazione e dematerializzazione, sono in linea con il superamento della distinzione tra tesoreria domestica e tesoreria estera e consentiranno a regime di far confluire nelle procedure di tesoreria telematica le disposizioni di pagamento all'estero.

In tale ambito è emersa la necessità di una riconsiderazione complessiva anche dei profili normativi, tariffari e di remunerazione dei servizi resi dalla Banca, accompagnata dalla ridefinizione dei rapporti convenzionali con le PA, in particolare con il MEF per verificare gli impatti delle previste innovazioni amministrative e contabili sulla convenzione stipulata nel 2003.

## Bibliografia

- AULETTA F. (a cura di), *Le espropriazioni presso terzi*, Zanichelli, Bologna, 2011.
- BATTINI F. (2003), *L'amministrazione della spesa*, in *Trattato di diritto amministrativo* (a cura di Cassese S.), Milano.
- BALASSONE F., FRANCO D. (1996), *Il fabbisogno finanziario pubblico*, Roma, Banca d'Italia, Temi di discussione, n. 277.
- BANCA D'ITALIA (1997), *Il controllo dei flussi di cassa della tesoreria dello Stato*, Bollettino Economico n. 29, ottobre 1997.
- BASSI M. L. (1992), *La gestione del debito pubblico*, Milano, Franco Angeli.
- BASSI M. L. (1997), *Recenti evoluzioni normative del sistema di tesoreria statale*, in *Politica e mezzogiorno*, Vol. 6, n. 3-4.
- BILANCIO DI CASSA E TESORERIA STATALE (2010), Testimonianza del Capo del Servizio Rapporti con il Tesoro Bruno D'Offizi alla 5<sup>a</sup> Commissione (Programmazione economica, Bilancio) del Senato in materia di passaggio dal bilancio di competenza al bilancio di cassa.
- BOVE A. (1997), *I servizi di tesoreria e cassa degli enti pubblici*, Firenze.
- BUBBIO A. (2009), *La guida del Sole 24 Ore al Budget*, Milano, Il Sole 24 Ore.
- BUCCI F. (2001), *I conti pubblici. I rapporti economico-finanziari tra il cittadino e la pubblica amministrazione*. F. Angeli, Milano.
- BUSCEMA A. (1997), *I controlli sulla tesoreria dello Stato*, in *Politica e Mezzogiorno* nn. 3-4.
- CAMERA DEI DEPUTATI - Servizio studi (1998), *Monitoraggio dei flussi di cassa nelle manovre di finanza pubblica 1997 e 1998*, Documentazione e ricerche, XIII Legislatura, n. 76.
- CATALANO G. (1998), *I controlli di cassa e il monitoraggio del fabbisogno del settore statale*, in *La finanza pubblica italiana, Rapporto 1998*, Bologna, Il Mulino
- CODOGNO L., INNOCENZI F. (1994), *La riforma del conro corrente di tesoreria e la riserva obbligatoria*, in *Bancaria* n. 11.
- COTULA F. (1989) (a cura di), *La politica monetaria in Italia*, Bologna, Il Mulino.
- CRESCENZI A., MARCONI F., RAVONI L. (2007), *Le politiche per la disinflazione e lo sviluppo e la deriva della finanza pubblica negli anni '80*, in *I documenti di programmazione - Una lettura della politica economica in Italia dal Piano Marshall al DPEF 2008-2011*, Roma, Luiss University Press.
- DA EMPOLI D., DE IOANNA P., VEGAS G. (a cura di), *Il bilancio dello Stato. La finanza pubblica tra Governo e Parlamento*, Il Mulino editore.

DEGNI M., FERRO P. (2011), *Tempi e procedure dei pagamenti delle PA*, Relazione annuale al Parlamento e al Governo sui livelli e la qualità dei servizi erogati dalle pubbliche amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini, CNEL.

DEGNI M., FERRO P. (2012), *Tempi e procedure dei pagamenti delle PA*, Relazione annuale al Parlamento e al Governo sui livelli e la qualità dei servizi erogati dalle pubbliche amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini, CNEL.

DE IOANNA P. (1992), Voce “*Tesoro e tesorerie pubbliche*”, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffré.

DE IOANNA P. GORETTI C. (2008), *La decisione di bilancio in Italia*, Il Mulino editore.

DE IOANNA P. (2009), *Crisi e prospettive della contabilità pubblica*, Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, Roma.

DE VECCHIS P. (1986), *L'Istituto di emissione*, in Quaderni di ricerca giuridica, n. 3, Banca d'Italia.

D'OFFIZI B., SALVEMINI G. (1997), *Gestione della Tesoreria Statale e riflessi sulla liquidità bancaria* in *Credito Popolare* n. 1.

D'OFFIZI B., FERRO P. (2012), *Le prospettive per i pagamenti on line alla luce del Codice dell'Amministrazione Digitale*, Intervento al convegno CBI *Corporate banking e fattura elettronica*, *Bancaria* n.5 / 2012.

FARNETI G. (2009), *Programmare e controllare? È necessario, lo impone il federalismo, ma non solo. I risultati di una ricerca*, in *Azienditalia*, n. 4.

FERRO P., MULONE G. (1993), *La Banca d'Italia e il servizio di tesoreria statale dal 1850 al 1950*, in *Ricerche per la storia della Banca d'Italia*, vol. IV Editori Laterza.

FERRO P., LO FASO S. SALVEMINI G. (1999), *L'azione della pubblica amministrazione per la competitività internazionale in presenza di vincoli di finanza pubblica*, in Bordignon M., Da Empoli D. (a cura di) *Concorrenza fiscale in un'economia internazionale integrata*, Milano.

FERRO P., MULONE G. (1999), *Note storiche e riflessioni sull'affidamento alla Banca d'Italia del servizio di tesoreria statale*, in *Scritti in memoria di P. De Vecchis*, Banca d'Italia.

FERRO P., SALVEMINI G. (1999), *Le riforme dell'amministrazione, del bilancio statale e dei controlli: nuove regole di Costituzione fiscale*, in *Economia pubblica*, n. 5.

FERRO P., SALVEMINI G. (1999), *Il Patto di stabilità interno*, in *Queste istituzioni*, nn. 117-120.

FERRO P., MOMIGLIANO S., SALVEMINI G. (2000), *Sistemi imprenditoriali, pubblica amministrazione e competitività*, in *Banca d'Italia, I controlli delle gestioni pubbliche*, Roma.

FERRO P. (2000), *La riforma del bilancio e la tesoreria statale*, in Rivista di Diritto Finanziario e Scienza delle Finanze, n. 3.

FERRO P. (2001), *La riforma del bilancio e la tesoreria statale*, in Le nuove regole del bilancio statale, Atti del Convegno nazionale di Contabilità pubblica (a cura di Bassi M.L.), F. Angeli editore.

FERRO P. (2005), *L'evoluzione del sistema dei pagamenti pubblici*, in I conti dei sistemi delle autonomie (a cura di Bassi M.L.), F. Angeli editore.

FERRO P. (2006), *Note sul processo di bilancio e sui principali documenti di finanza pubblica*, in La Banca d'Italia e la tesoreria dello Stato (a cura di Mulone G.), Banca d'Italia.

FERRO P., BORRELLO I. (2007), *Coordinamento e controllo dei conti pubblici*, in Contabilità Nazionale, finanza pubblica e attività di controllo, Scritti per il cinquantenario dell'ISCONA, Roma.

FERRO P., PIETRONI A. (2008), *Il sistema informativo delle operazioni degli enti pubblici (Siope): obiettivi, utilizzo e sviluppo*, in La Finanza Locale n. 12/2009, Maggioli editore.

FERRO P. (2010), *L'utilizzo dell'ICT nel sistema dei pagamenti pubblici: le prospettive per la tesoreria dello Stato e degli enti locali*, Intervento al Forum Banche e PA, Roma, pubblicato nella Rivista *E-Gov* edita da Maggioli in formato elettronico.

FERRO P. (2011), *Agenda Digitale e innovazioni nei pagamenti pubblici: quali prospettive?* Intervento al convegno Agenda Digitale: *Action!*, Capri.

FERRO P. (2012), *Limiti all'utilizzo del contante per i pagamenti pubblici*, Intervento al Forum Banche e PA 2012, Roma.

FERRO P., ARPAIA C., DORONZO R. (2013), *Innovazione e pagamenti pubblici*, Banca d'Italia, Quaderni di Economia e Finanza, giugno.

FERRO P. (2013), *Il ruolo dei pagamenti per la modernizzazione delle amministrazioni pubbliche*, Relazione al Forum ABI su Banche e PA, luglio, Roma.

FRISULLO A. (2011), *Il terzo*, in Auletta F. (a cura di), *Le espropriazioni presso terzi*, cit.

GIARDA P., PEDONE A., ZOPPI S. (1989), *Guida alla lettura dei documenti di finanza pubblica*, Napoli, Formez.

GUBITOSI G. (2011), *Disciplina di tesoreria dello Stato*, in Auletta F. (a cura di), *Le espropriazioni presso terzi*, cit.

LA GROTTIERA E. C. (2012), *Il servizio di tesoreria*, in *Codice commentato di contabilità pubblica* (a cura di Orefice M.), Direkta Edizioni.

LETIZIA B. (1986), *I servizi di tesoreria degli enti pubblici*, Napoli.

LO FASO S. (1992), *La riforma del c/c tra la Banca d'Italia e il Tesoro per lo svolgimento del servizio di tesoreria*, in Prospettive e sviluppo dei mercati finanziari:

interventi tenutisi nell'ambito del seminario su "la redditività delle banche tra ristrutturazione e cambiamenti congiunturali", Perugia, Banca d'Italia.

LO FASO S. (1989), *Tesoreria statale*, in Barettoni Arleri A. (a cura di) Dizionario di Contabilità pubblica, Roma.

LO FASO S., VITTIMBERGA G. (1994), *Procedure e strumenti per l'erogazione della spesa pubblica e la rendicontazione della Banca d'Italia*, in Nuovo sistema di controlli sulla spesa pubblica, Banca d'Italia, Roma.

LUPI R. (2003), *La disciplina delle entrate*, in *Trattato di diritto amministrativo* (a cura di Cassese S.), Milano.

MAIENZA G. (1971), *Note sul servizio di Tesoreria provinciale dello Stato*, Banca d'Italia.

MANCINI M. (1997), *Dall'ordinativo diretto al mandato informatico*, in *Le Tesorerie pubbliche: riforme e prospettive*, Quaderni di Politica e Mezzogiorno, n. 3-4.

MARINELLI M. L. (1995), *Riforme recenti della Banca d'Italia e controllo della liquidità: il conto disponibilità del Tesoro e la riduzione delle riserve obbligatorie*, in *Studi economici*, Vol. 50, n. 55, pagg. 35-51.

MATERA G. (1978), *Il servizio di tesoreria provinciale dello Stato gestito dalla Banca d'Italia*, in I servizi di esattoria e di tesoreria atti del III° convegno di contabilità pubblica, in Quaderni della Regione Umbria, Perugia.

MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato (2008), *Fiscal consolidation in an evolving Institutional Framework: The Italian Experience*, (a cura di Balassone F., Cesaroni G., Gisci G., Mazzotta B., Mocavini F. e Monacelli D.).

MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato (2008), *I principali saldi di finanza pubblica: definizioni, utilizzo, raccordi*, Strumenti e metodi, n. 1 (a cura di Balassone, F., Mazzotta B. e Monacelli D.).

MONORCHIO A., MOTTURA L. (2008), *Compendio di contabilità di Stato*, Bari, Cacucci.

MULONE G., RONCUZZI B. (1989), *Il servizio di tesoreria statale gestito dalla Banca d'Italia*, Tematiche istituzionali, Banca d'Italia.

MULONE G. (1997), *Ordinamento e funzioni del Servizio di tesoreria dello Stato gestito dalla Banca d'Italia*, Tematiche istituzionali, Banca d'Italia.

MULONE G. (1997), *Recenti innovazioni negli strumenti e nelle modalità di erogazione della spesa pubblica*, in *Le tesorerie pubbliche: riforme e prospettive*, Quaderni di Politica e Mezzogiorno, n. 3-4.

MULONE G. (2006), *La Banca d'Italia e la tesoreria dello Stato*, Roma, Banca d'Italia, Tematiche istituzionali.

RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO (2012), *La tesoreria dello Stato nel processo di potenziamento del bilancio di cassa*, documento pubblicato dal Servizio Studi.

SAILENDRA P. AND ISRAEL F. (2010), *Treasury Single Account: Concept, Design and Implementation Issues*, IMF WP/10/143, Washington.

SALVEMINI G. (1997), *Disavanzi e debiti dell'operatore pubblico*, in Ragazzi G. (a cura di), *Trasparenza nei conti pubblici e controllo della spesa*, Milano, Franco Angeli.

SALVEMINI M. T. (1966), *Introduzione all'analisi della politica di tesoreria*, in Moneta e credito.

SALVEMINI M. T. (1974), *La moneta nella politica di finanziamento del disavanzo*, Milano, Giuffré.

SALVEMINI M. T. (1983), *Il Tesoro e il mercato monetario, le nuove responsabilità dopo il divorzio*, Economia Italiana, n. 3.

SALVEMINI M. T. (1989), *La gestione della tesoreria dello Stato*, in Formez – Guida alla lettura dei documenti di finanza pubblica.

SALVEMINI G., SALVEMINI M. T. (1989), *Il credito automatico del Tesoro presso la Banca Centrale*, Milano, Franco Angeli.

SALVEMINI M. T. (1996), *Il ruolo della tesoreria in un sistema finanziario complesso*, in Politica Economica, Vol. 12, n. 3.

SALVEMINI M. T. (1997), *Il ruolo della tesoreria in un sistema finanziario complesso*, in Ragazzi G. (a cura di), *Trasparenza dei conti pubblici e controllo della spesa*, Milano, Franco Angeli.

SALVEMINI M. T. (2009), *L'indipendenza della Banca Centrale e il "divorzio"*, in Andreatta economista, Bologna, Il Mulino.

SANTORO P. (2010), *Manuale di contabilità e finanza pubblica*, Maggioli editore.

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

SPAVENTA L., CHIORAZZO V. (2000), *Astuzia o virtù? Come accadde che l'Italia fu ammessa all'Unione Monetaria*, Roma, Donzelli.

TRESOLDI C. (2000), *L'evoluzione del servizio di tesoreria statale e il sistema dei pagamenti*, in Bancaria, n. 4.

WORLD BANK (2012), *General guidelines for the development of Government payments programs*, Washington.

ZACCARIA F. (1981), *Voce Tesoreria dello Stato*, in Novissimo digesto italiano, vol. XIX, Torino.

ZACCARIA F. (1987), *Il fabbisogno pubblico: formazione e copertura*, Roma.

ZACCARIA F., BASSI M. L. (1989), *Contabilità dello Stato e degli enti pubblici*, Torino.

ZACCARIA F. (2000), *Conti pubblici: analisi di un risanamento difficile*, F. Angeli editore.

ZANARDI A. (1993), *La tesoreria statale: informazioni di consuntivo, previsioni e proposte di intervento strutturale*, in Politica fiscale e debito pubblico: studi di finanza pubblica e di politica economica del Consiglio degli esperti, Vol. 1, Banca d'Italia.

ZANCHI P. (1987), *La metodologia dei conti del settore pubblico allargato e i rapporti finanziari tra i diversi livelli di governo*, F. Angeli.

