BANCA D'ITALIA
EUROSISTEMA

Tematiche istituzionali

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

Seconda edizione

a cura di Pasquale Ferro

Maggio 2016

BANCA D'ITALIA
EUROSISTEMA

Tematiche istituzionali

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

Seconda edizione

a cura di Pasquale Ferro

© **Banca d'Italia, 2016**
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)

Grafica e stampa a cura della Divisione Editoria e stampa della Banca d'Italia

INDICE

Introduzione alla seconda edizione (Pasquale Ferro) 7

Premessa e sintesi del primo volume (Pasquale Ferro) 11

L'evoluzione della Tesoreria dello Stato 11

Le prospettive 12

Parte Prima – Servizio di tesoreria dello Stato: aspetti generali

1. Banca d'Italia e Tesoreria dello Stato (Pasquale Ferro) 17

1.1 L'affidamento alla Banca d'Italia del servizio di tesoreria dello Stato: cenni storici 17

1.2 La nascita della tesoreria unica 21

1.3 La tesoreria unica "mista" e la sperimentazione per il superamento della disciplina 25

1.4 Le misure per il controllo dei flussi di cassa 29

1.5 La generalizzazione della tesoreria unica "mista" e i provvedimenti successivi 33

1.6 Dalla Tesoreria tradizionale a quella telematica e informativa 38

1.7 Le prospettive della Tesoreria statale alla luce del Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD) 42

Appendice 46

Uno sguardo ai modelli di tesoreria prevalenti all'estero 46

2. Rapporti finanziari tra Tesoro e Banca d'Italia (Pasquale Ferro) 51

2.1 Introduzione 51

2.2 Il conto corrente per il servizio di tesoreria 52

2.3 L'istituzione del conto "Disponibilità del Tesoro per il servizio di tesoreria" 57

2.4 Il fabbisogno: definizione e rilevazione attraverso le operazioni della Tesoreria 59

2.5 Gli obblighi informativi previsti dalla legge 31 dicembre 2009 n. 196 per migliorare la programmazione dei flussi di cassa 66

3. Il sistema dei pagamenti pubblici (Carlo Maria Arpaia) 76

3.1 L'importanza dei pagamenti pubblici – Le linee guida della *World Bank* 76
3.2 I flussi finanziari interni all'amministrazione pubblica e la gestione integrata della liquidità 82
3.3 Le procedure di spesa e di riscossione 84
3.4 L'innovazione nel sistema dei pagamenti pubblici in Italia: il quadro normativo e il CAD 86
3.5 L'indagine sull'informatizzazione degli enti locali 91
3.6 Le prospettive 93

Parte Seconda – Le attività della Tesoreria statale

4. Il rinnovamento della Tesoreria statale (Emanuela Nuccetelli) 97

Premessa 97
4.1 I pagamenti 98
4.2 Le riscossioni 103
4.3 La procedura per la tesoreria unica telematica 106
4.4 Il servizio di cassa svolto per conto delle Agenzie fiscali e dell'INPS 106
4.5 Impatti normativi, operativi e organizzativi della tesoreria telematica 108
4.6 Il regolamento di incassi e pagamenti 109

5. Tesoreria estera (Riccardo Bonanni e Paolo Zanela) 111

Premessa 111
5.1 Le specificità della tesoreria estera 113
5.2 I pagamenti all'estero delle pubbliche amministrazioni 116
5.3 Gli introiti dall'estero a favore delle pubbliche amministrazioni 118
5.4. I crediti documentari 119
5.5 Le prospettive della tesoreria estera: la piena integrazione nella tesoreria statale 124

6. Gli atti impeditivi di tesoreria (Giuseppe Russo) 127

Premessa e dati statistici 127
6.1 Il ruolo del terzo pignorato nel processo di esecuzione 129
6.2 Gli adempimenti delle Tesorerie quale terzo pignorato. Gli accantonamenti e la dichiarazione di terzo 131
6.3 L'ordinanza di assegnazione 133
6.4 L'impignorabilità dei fondi pubblici presso la Tesoreria 134
6.5 I pignoramenti esattoriali 136
6.6 La cooperazione con gli interlocutori istituzionali per una più efficace gestione dei pignoramenti 137

Parte Terza – Tesoreria informativa

7. Fabbisogno e gestione del debito pubblico (Michele Manna e Giuliana Maurizi) 140

Premessa 140
7.1 La composizione dei flussi di tesoreria e l'impatto sul debito 141
7.2 L'evoluzione dell'attività di gestione del debito pubblico 145
7.3 La gestione del debito pubblico italiano nel confronto internazionale 152
7.4 Le prospettive 158

8. Gestione della liquidità del Tesoro (Carla Arbia) 164

8.1 Il canale Tesoro in Italia prima dell'avvio della politica monetaria unica 164
8.2 La prima procedura OPTES (Operazioni per conto del Tesoro) 165
8.3 Lo "schema ideale" della BCE 166
8.4 La riforma del conto "Disponibilità del Tesoro per il servizio di tesoreria" 167
8.5 Il monitoraggio infragiornaliero 167
8.6 La condivisione con il MEF delle informazioni previsionali 169
8.7 La gestione della liquidità del Tesoro in alcuni paesi dell'area dell'euro e negli Stati Uniti prima delle decisioni della BCE del 2014 169
8.8 Le Decisioni del 2014 del Consiglio direttivo della BCE 174
8.9 L'operatività della gestione della liquidità del Tesoro a partire dal 2011 175

9. Rendicontazione (Candida Romagnuolo) 177

Premessa 177
9.1 I soggetti e le modalità della rendicontazione 178
9.2 Il bilancio mensile 186
9.3 Cenni sulla responsabilità del tesoriere 189
9.4 I principali utilizzi dei dati della rendicontazione 192
9.5 Le riflessioni suggerite dalla legge 31 dicembre 2009 n. 196 e le prospettive della rendicontazione 192

10. Sistema Informativo delle Operazioni degli Enti Pubblici (SIOPE) (Pasquale Ferro) 197

Premessa 197
10.1 Cenni storici 198
10.2 La normativa 200
10.3 Gli obiettivi 201
10.4 I soggetti destinatari 203
10.5 Il funzionamento del SIOPE e il ruolo della Banca d'Italia 204
10.6 Utilizzo e sviluppo 205
10.7 Armonizzazione e coordinamento dei conti pubblici 206
10.8 Le prospettive 211

11. Armonizzazione contabile degli enti territoriali (Stefano Ranucci) 214

11.1 Le finalità del processo di riforma della contabilità degli enti territoriali 214
11.2 Caratteristiche del decreto legislativo n. 118 del 2011 come modificato dal decreto legislativo n. 126 del 2014 215
11.3 Il contenuto del D.Lgs. 118/2011: continuità, aggiornamento e discontinuità rispetto ai precedenti sistemi contabili 216
11.4 La competenza finanziaria potenziata: le logiche e il funzionamento 218
11.5 Il sistema di bilancio degli enti territoriali 221
11.6 Il Piano dei conti integrato e il concetto di transazione elementare 226
11.7 La contabilità economico-patrimoniale degli enti territoriali 228
11.8 Il bilancio consolidato dell'ente territoriale 231
11.9 Alcune considerazioni sul processo di armonizzazione contabile degli enti territoriali 235

Bibliografia 237

Introduzione alla seconda edizione

La pubblicazione nel 2013 del volume "Banca d'Italia e Tesoreria dello Stato: vicende storiche, riforme e prospettive" rispondeva essenzialmente a due obiettivi: fornire un quadro completo delle tematiche più rilevanti riguardanti l'attività di incasso e pagamento svolta per conto dello Stato; raccogliere, in un unico testo, spunti di riflessione e indicazioni sulle linee evolutive della Tesoreria statale.

L'attività di tesoreria si è radicalmente rinnovata negli ultimi anni; la Banca ha sostenuto questa riforma nel segno dell'innovazione e dell'informatizzazione. I fattori di cambiamento indicati nel precedente volume hanno agito ampiamente e il risultato della completa informatizzazione degli incassi e pagamenti pubblici è stato raggiunto nei tempi indicati, con riflessi significativi sui costi della funzione. È stata impressa una svolta storica al processo di dematerializzazione: dal mese di gennaio 2016 le Tesorerie non accettano più titoli di spesa cartacei emessi dai funzionari delegati dello Stato e dai titolari di contabilità speciali, a conclusione di un percorso che ha consentito alle amministrazioni pubbliche di prendere atto dei vantaggi della reingegnerizzazione dei processi e delle potenzialità delle reti e delle procedure telematiche. Nel breve volgere di qualche mese i titoli di spesa cartacei, che fino a poco tempo fa erano nell'ordine delle decine di milioni all'anno, saranno azzerati: una norma inserita nel decreto legislativo n. 264/2016 manda in soffitta, a partire dal 1° gennaio 2017, le ultime "spese fisse" emesse dalle amministrazioni dello Stato, che saranno pagate con mandati informatici.

È avvenuta una grande trasformazione; si è imposto un modo diverso di intendere e gestire, nell'interesse della collettività, un compito importante, legato strettamente alla nascita e alla storia della Banca d'Italia. Sebbene le modalità di esecuzione dei compiti della tesoreria si siano trasformate, l'obiettivo principale rimane quello di fornire un servizio all'utenza di elevata qualità e di gestire, con sempre maggiore efficienza, le informazioni sui conti pubblici, con l'ausilio di procedure tecnologicamente avanzate, presidiate con la massima sicurezza e attenzione ai rischi operativi e reputazionali. La Tesoreria è depositaria di un notevole patrimonio di dati sugli incassi e pagamenti pubblici, elaborabili con modalità innovative assecondando gli obiettivi della legge di contabilità e finanza pubblica. Con il completamento del progetto di "Tesoreria informativa", che si pone l'obiettivo di sfruttare al meglio le informazioni che si possono trarre dai flussi finanziari dello Stato, sarà possibile, da un lato, rendere più puntuale e tempestiva la comunicazione sull'andamento dei conti pubblici per le finalità di analisi interne della Banca e, dall'altro, ottimizzare la collaborazione con la Ragioneria Generale dello Stato (RGS) e con la Corte dei conti nel monitoraggio e nella predisposizione dei conti pubblici, anche per soddisfare le istanze che provengono dall'Unione Europea. È una sfida che abbiamo accettato senza riserve, certi del raggiungimento di un obiettivo nel quale occorre coinvolgere soprattutto i colleghi più giovani.

******

La presente edizione recepisce i numerosi e rilevanti cambiamenti che hanno interessato la Tesoreria dello Stato negli ultimi due anni. I lavori sull'inquadramento storico della Tesoreria e sui rapporti finanziari tra Tesoro e Banca d'Italia sono stati riorganizzati e una parte di essi è confluita, per coerenza di sviluppo degli argomenti, dai miei lavori a quelli di Emanuela Nuccetelli ("Il rinnovamento della Tesoreria statale") e Carla Arbia

("Gestione della liquidità del Tesoro"); Candida Romagnuolo, Carlo Maria Arpaia e Giuseppe Russo hanno rivisitato le parti di rispettiva competenza ponendosi l'obiettivo, nel sostanziale rispetto dell'impostazione originaria, di fornire informazioni aggiornate e prospettiche sulle materie trattate. Il lavoro sulla tesoreria estera, alla cui redazione hanno contribuito Riccardo Bonanni e Paolo Zanela, è stato ampiamente rivisto per dar conto dei notevoli mutamenti degli ultimi anni, che hanno consentito di incardinare sempre più quest'attività nella tesoreria tradizionale, eliminando duplicazioni e innestando maggiori controlli all'interno di un impianto gestionale più efficiente.

Non si è trattato, quindi, di un semplice aggiornamento bensì di una riorganizzazione e sistematizzazione degli argomenti e, in particolare, di una messa a fuoco di alcuni aspetti essenziali dell'attività di "Tesoreria informativa". In questa parte del volume trova spazio il testo su "Fabbisogno e gestione del debito pubblico", curato da Michele Manna e Giuliana Maurizi. Il lavoro tratta dello stretto legame che esiste tra l'andamento del fabbisogno del settore statale e la politica di emissione del debito pubblico necessario per il suo finanziamento, fornendo interessanti informazioni sulle componenti della variazione del conto Disponibilità del Tesoro e sull'evoluzione dell'attività di gestione del debito pubblico, con un confronto internazionale. Sulla stessa linea si colloca il lavoro di Carla Arbia, che esamina i nuovi compiti assunti dalla Tesoreria in materia di monitoraggio e di condivisione, con il Ministero dell'Economia e delle finanze, delle informazioni previsionali sull'andamento del conto Disponibilità dopo le decisioni assunte in varie fasi dal Consiglio Direttivo della Banca Centrale Europea.

Negli ultimi anni i temi della trasparenza nei confronti dei cittadini, dell'armonizzazione e del controllo dei bilanci pubblici hanno assunto un rilievo crescente. La revisione del mio lavoro sul Sistema Informativo delle Operazioni degli Enti Pubblici (SIOPE) dà conto di questi profili e indica alcune linee di sviluppo. Il SIOPE ha acquisito un ruolo significativo nella predisposizione dei conti pubblici ed ha reso possibile l'eliminazione di una notevole mole di documenti che erano inviati dalle amministrazioni locali alla RGS; inoltre, dal mese di giugno del 2014 l'archivio è aperto al pubblico ed è oggetto di iniziative governative (soldipubblici.gov.it) indirizzate a rendere sempre più trasparente e fruibile l'informazione sui conti pubblici. Gli sviluppi della base dati sono legati soprattutto all'attuazione, dal 2016, del progetto di armonizzazione contabile degli enti territoriali, descritta da Stefano Ranucci, che rappresenta una novità rilevante nel panorama delle azioni avviate per superare la frammentazione e la disomogeneità dei bilanci delle diverse categorie di enti che compongono il settore delle amministrazioni pubbliche di contabilità nazionale. L'importanza di questa iniziativa emergerà con evidenza quando sarà possibile sia confrontare agevolmente i bilanci degli enti, sia redigere in tempi brevi il bilancio consolidato delle amministrazioni pubbliche. Tali innovazioni sono la più chiara dimostrazione del fatto che il miglioramento qualitativo dei dati, la tempestività nel produrre analisi ed elaborazioni e la leggibilità integrata dei flussi finanziari delle amministrazioni pubbliche rappresentano le principali sfide dei prossimi anni in materia di controllo dei conti pubblici alle quali la Banca intende contribuire per fornire un servizio migliore alle istituzioni che svolgono questa funzione.

Infine, i ringraziamenti. A tutti i colleghi che, all'interno e all'esterno del Servizio Tesoreria dello Stato, hanno supportato con impegno quotidiano lo sforzo di condurre a termine la "Tesoreria statale telematica"; a Paolo Coraggio, che ha condiviso con noi

l'ultimo tratto del percorso di rinnovamento della Tesoreria, imprimendogli un'accelerazione fatta di innovazione e concretezza, badando ai risultati senza trascurare l'attenta ed efficace gestione del "capitale umano": tutti ci siamo avvalsi dei suggerimenti e degli stimoli preziosi originati dalla sua diversificata attività lavorativa; a Maria Letteria Donato e Marcella Forte, per avere curato con attenzione e spirito critico la predisposizione del volume.

Pasquale Ferro

Premessa e sintesi del primo 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, poiché 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 (CAD), 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 l'evoluzione 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[1)]. 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 CAD.

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[2)].

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

---

1) 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.

2) Cfr. Ferro P., Arpaia C. e Doronzo R., *Innovazione e pagamenti pubblici*, Banca d'Italia, Questioni di Economia e Finanza, n. 169, 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 delle 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. 118/2011) e alla costituzione della "Banca dati delle amministrazioni pubbliche" (prevista dalla L. 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. Banca d'Italia e Tesoreria dello Stato

di Pasquale Ferro

1.1 L'affidamento alla Banca d'Italia del servizio di tesoreria dello Stato: cenni storici

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[3)], essa, soprattutto in ragione di una "anomalia" propria del nostro paese[4)], 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.

Fin dalle origini, l'attività operativa della tesoreria si è intersecata 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 da amministrazioni ed enti pubblici per finalità di riserva liquida in attesa di impiego e che concorrono 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[5)].

Questa tesi non è convincente. Infatti, come sostenuto in altra occasione[6)], 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

---

3) 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.

4) 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.

5) 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.

6) 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 statuale e della necessità di una gestione finanziaria orientata all'intervento sull'intero territorio nazionale[7)]. 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[8)].

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[9)]. Ciò, a partire dagli anni settanta, è coinciso

---

7) "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".

8) 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).

9) 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".

con l'ampliarsi dell'intervento dello Stato nell'economia, con la crescita delle gestioni 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[10)], 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[11)]; 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

---

10) 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'esplicita volontà di disdetta da entrambe le parti, la gestione del servizio si è automaticamente rinnovata fino al 2030. Tra le novità rilevanti della L. 104/1991 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.

11) 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 L. 241/1990 e della L. 104/1991, 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*"[12] 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 1

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'Eurosistema 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 Banca centrale europea (BCE) e delle Banche centrali nazionali (BCN) 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 BCN 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'Eurosistema, 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'espresso 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.

In merito alla remunerazione, la BCE afferma che l'attività di agente finanziario a favore dei governi e di altri enti pubblici è funzione legittima tradizionalmente svolta dalle BCN (rapporto sulla convergenza, maggio 2010); per questa ragione l'art. 21.2 dello statuto della BCE consente alle BCN di continuare a svolgere tale attività, che può prevedere o meno una remunerazione, senza violare automaticamente il divieto di finanziamento monetario.

---

12) 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.

Nell'ultimo trentennio della sua storia secolare la tesoreria statale è profondamente cambiata per effetto di innovazioni istituzionali, normative, organizzative e operative[13)]; 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 (L. 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 L. 468/1978 e confermata dalla L. 196/2009[14)], 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 settimo capitolo del volume.

1.2 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 dei flussi gestiti dalla tesoreria e i trasferimenti agli enti territoriali, che non avevano

---

13) 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.

14) Anche se nell'art. 50 della L. 196/2009, 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.

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 Stato15) – 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 soppresse 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[16)]; 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 (PA) 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[17)].

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

---

15) 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, decentrarono una serie di funzioni amministrative agli enti locali e attuarono un consistente trasferimento di uffici e personale dallo Stato alle Regioni.

16) 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 63/1936 e 1400/1937, nonché dalle leggi 141/1938 e 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 L. 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.

17) 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", che non costituiva una novità[18)], fu avviata con l'art. 31 della legge 5 agosto 1978 n. 468[19)], 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 L. 468/1978 anche per gli enti locali. Si pervenne così all'approvazione della legge finanziaria per il 1981[20)], 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 L. 468/1978 (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 L. 720/1984).

La disciplina della tesoreria unica assunse una configurazione stabile con la L. 720/1984, 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 L. 720/1984)[21)], 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

---

18) Già nel 1945 le amministrazioni statali vennero obbligate (con il D.Lgt. 510/1945) ad aprire conti correnti presso la tesoreria centrale. Con la L. 629/1966, 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.

19) La L. 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.

20) La finanziaria per il 1981 (L. 119/1981) fu preceduta dalla L. 299/1980 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.

21) 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.

unica "pura". A questi Enti furono aperte presso le tesorerie provinciali contabilità speciali, fruttifere ed infruttifere, sulle quali affluirono rispettivamente le entrate proprie e 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[22)], 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[23)] 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

---

22) 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'informatica nel sistema dei pagamenti pubblici.

23) 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.

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.

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.

1.3 La 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[24)]. 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.

---

24) 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, alla fine del 2012 le giacenze erano pari a circa 57 mld. di euro. 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.

La Consulta si è pronunciata per la prima volta con la sentenza n. 94/1981, che aveva per oggetto l'art. 31 della L. 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.

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". 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 potessero mantenere disponibilità presso le banche tesoriere per un importo superiore al 12 per cento delle entrate previste dal bilancio di competenza e qualora ciò fosse avvenuto 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 tesorieri 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 L. 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 tesorieri 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 L. 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 L. 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 L. 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[25)].

In questo clima venne approvata una disposizione, inserita nella legge di riforma del bilancio dello Stato (L. 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. 279/1997 introdusse, per le regioni, i Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti e le Università[26)], 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

---

25) 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.

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

tenendo conto dell'esito di un programma di sperimentazione da estendere gradualmente ad alcune regioni, enti locali e Università[27)].

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, sovracanoni 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[28)]. 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 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.

---

27) L'art. 9 del D.Lgs. 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 (L. 449/1997) che ha previsto l'avvio anticipato della sperimentazione dal 1° luglio 1998 e l'estensione della stessa anche alle Università.

28) Cfr. D.M. n. 31855 del 4 settembre 1998.

Nel 1999 e nel 2003 la sperimentazione venne estesa ad altre Università[29]. Nel 2005, infine, entrarono in sperimentazione per il totale superamento della tesoreria unica alcuni enti che aderivano alla sperimentazione del SIOPE[30]. 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 incassi degli Enti. Furono introdotte, inoltre, 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[31] 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[32] e stabilì anche il passaggio delle regioni dalla tab. B alla tab. A della L. 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[33].

1.4 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

---

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

30) Cfr. D.M. n. 83361 dell'8 luglio 2005.

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

32) Le modifiche entrarono in vigore dal 1° marzo 2001.

33) 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'accreditamento 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 ASL, 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 L. 720/1984; la principale conseguenza fu l'impignorabilità delle somme accreditate sui conti di tesoreria unica, disposta dall'art. 1-*bis* della L. 720/1984 per gli enti in tabella A.

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[34)]. Parve evidente che la completa autonomia degli enti sulle decisioni di spesa, associata all'elevatezza dei fondi disponibili nei relativi conti di tesoreria unica, limitavano di fatto gli effetti delle restrizioni operate sui trasferimenti provenienti dal bilancio statale[35)].

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 L. 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[36)]. 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

---

34) Alla base dell'intervento l'esperienza negativa del 1996, anno durante il quale la forte lievitazione della spesa del settore statale (più 7 per cento 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.

35) 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".

36) Oltre ai "limiti ai tiraggi", il D.L. 669/1996 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.

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[37)].

Contestualmente il legislatore attribuì al Governo[38)] 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, incrementati del tasso d'inflazione programmato[39)]. 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[40)].

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 nove 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[41)]. 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[42)]. 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

---

37) 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.

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

39) 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.

40) 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.

41) Cfr. Banca d'Italia, Bollettino Economico n. 29, ottobre 1997, pag. 51.

42) 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.

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[43]. La manovra per il 1998, tuttavia, introdusse un limite annuale al fabbisogno di regioni ed enti locali[44] e trasformò il monitoraggio mensile sulle spese degli Enti territoriali in un monitoraggio mensile sul fabbisogno[45]. 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

---

43) 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 L. 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 L. 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).

44) 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.

45) 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.

fine di individuare con tempestività eventuali scostamenti dal profilo programmatico. I risultati di tale attività di monitoraggio furono ritenuti soddisfacenti[46)].

Il sistema sui vincoli di cassa si avviò al superamento anche grazie all'introduzione del Patto di stabilità interno dal 1999[47)]. 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[48)]), 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[49)].

1.5 La generalizzazione della tesoreria unica "mista" e i provvedimenti successivi

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 della disciplina (che ha avuto un'attuazione limitata, cfr. *infra*). Pertanto, negli ultimi anni si è dapprima realizzata una graduale estensione del c.d. 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 (L. 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, nel quale 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 dalle 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.

---

46) Cfr. Camera dei Deputati - Servizio Studi, *op. cit*.

47) La legge di accompagnamento alla finanziaria per il 1999 (L. 448/1998) 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.

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

49) 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.

L'estensione a tutti gli Enti del regime di tesoreria unica mista di cui alla L. 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 l. 42/2009; 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[50)]. La presenza 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[51)].

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[52)]. L'intervento è stato attuato con l'art. 77-*quater* del decreto legge 25 giugno 2008 n. 112, convertito nella legge 6 agosto 2008 n. 133, che ha generalizzato l'applicazione del sistema di tesoreria unica "mista" e disposto la cessazione delle sperimentazioni per il totale superamento della tesoreria unica.

---

50) In sintesi, 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 L. 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.

51) Cfr. circolare 26 novembre 2008, n. 33 della RGS.

52) 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.

Le nuove disposizioni sulla tesoreria unica "mista", in vigore dal 1° gennaio 2009[53], prevedevano che solo le entrate costituite da assegnazioni, contributi e quanto altro proveniente direttamente dal bilancio dello Stato, fossero detenute dalla tesoreria statale[54]. 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 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 L. 196/2009 ha confermato il sistema di tesoreria unica previsto dalla L. 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 del D.Lgs. 279/1997, 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,

---

53) 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. 267/2000 (TUEL) assoggettati al sistema di tesoreria unica e alle strutture del SSN (aziende sanitarie locali, aziende ospedaliere, comprese le aziende ospedaliero - universitarie di cui all'art. 2, del D.Lgs. 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).

54) 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. 367/1994.

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 – 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[1)]: 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 significativamente, invece, il rapporto fra le banche e la tesoreria statale e la movimentazione dei conti di tesoreria unica da parte dei tesorieri bancari; i conti, infatti, 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 (SIOPE). Inoltre, già da marzo del 2012 i tesorieri bancari possono verificare sul sito *web* i dati comunicati all'archivio limitatamente agli enti per i quali svolgono il servizio di tesoreria[2)].

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.

---

1) 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.

2) La rendicontazione mensile per gli enti e per i tesorieri bancari è stata resa disponibile su un Portale della Tesoreria a partire dal mese di gennaio 2016. Ciò consente di eliminare la stampa e l'invio di una mole considerevole di documenti.

I tesorieri 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.

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 D.L. 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 tesorieri o cassieri degli enti pubblici alle date del 29 febbraio e del 16 maggio 2012. Tale riversamento, 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, dichiarando pienamente legittima la disciplina e 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 punto fermo 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 era provvisoria e doveva scadere il 31 dicembre 2014. Invece, con l'art. 1, comma 395, della legge 23 dicembre 2014 n. 190 (legge di stabilità 2015) il sistema di tesoreria unica è stato ulteriormente prorogato fino al 31 dicembre 2017. 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 provvedimenti sul federalismo (legge 5 maggio 2009 n. 42 e successivi decreti di attuazione), non si può escludere che la Corte Costituzionale, considerata la proroga fino al 2017, se interpellata nuovamente, possa pervenire a conclusioni diverse.

In effetti, 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 7 agosto 2012 n. 135. 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[55]. 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'art. 1, comma 391, della L. 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità 2015) è stato disposto l'inserimento delle Camere di Commercio nella tabella A annessa alla L. 720/1984, assoggettandole quindi al regime di TU a partire dal 1° febbraio 2015; sui conti di detti enti sono affluiti, in unica soluzione, circa 1,2 miliardi di euro.

1.6 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 le linee guida 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 (Riquadro 4) e la diffusione delle tecnologie ICT (*Information and Communication Technology*) 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

55) 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.

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 norme approvate in quel decennio: L. 142/90 (riforma delle autonomie locali); L. 241/90 (sulla trasparenza e lo snellimento delle procedure amministrative); L. 421/92 (linee di riforma di importanti comparti della finanza pubblica: pensioni, servizio sanitario, pubblico impiego, finanza locale); D.Lgs. 29/93 (riorganizzazione delle pubbliche amministrazioni, responsabilizzazione della dirigenza, privatizzazione del rapporto di pubblico impiego, introduzione dei controlli interni); L. 20/94 (riforma della Corte dei conti e istituzione del controllo esterno sulla gestione delle amministrazioni); D.Lgs. 77/95 (nuovo ordinamento contabile degli enti locali, disciplina dei controlli di gestione); L. 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. 112/98 (trasferimento alle Regioni e agli altri enti locali di funzioni prima esercitate dallo Stato); L. 191/98 (modifiche alle leggi nn. 59 e 127); D.Lgs. 286/99 (riforma dei controlli interni); D.Lgs. 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 prosegue 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. 165/2001 (che contiene la disciplina generale del rapporto di pubblico impiego); la L.Cost. 3/2001 (modifiche al titolo V della Costituzione ai fini del trasferimento di compiti e poteri dallo Stato alle amministrazioni territoriali); il D.Lgs. 82/2005 e successive modifiche (Codice dell'Amministrazione Digitale – CAD); il D.Lgs. 42/2005 (istituzione del Sistema Pubblico di Connettività e della Rete Internazionale della Pubblica Amministrazione); la L. 133/2008 e la L. 69/2009 (attuazione del Piano industriale della PA presentato a maggio del 2008); la L. 42/2009 (delega al Governo in materia federalismo fiscale); la L. 15/2009 e il 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.

L'ultimo provvedimento di riforma della pubblica amministrazione in ordine di tempo è la legge 7 agosto 2015 n. 124 (riforma "Madia") la quale contiene una serie di deleghe legislative da esercitare in gran parte nei dodici mesi successivi all'approvazione della legge, volte a riorganizzare l'amministrazione statale e la dirigenza pubblica; proseguire e migliorare l'opera di digitalizzazione della PA; riordinare gli strumenti di semplificazione dei procedimenti amministrativi; elaborare testi unici delle disposizioni in materie oggetto di stratificazioni normative. Più nel dettaglio, le deleghe legislative investono i seguenti ambiti: CAD; conferenza di servizi; segnalazione certificata di inizio attività; trasparenza delle pubbliche amministrazioni; *freedom of information act*; diritto di accesso dei parlamentari ai dati delle pubbliche amministrazioni; piani e responsabili anticorruzione; *white list* antimafia; intercettazioni; ruolo e funzioni della Presidenza del Consiglio, organizzazione di ministeri, agenzie governative, enti pubblici non economici, uffici di diretta collaborazione dei ministri; riorganizzazione delle funzioni e del

personale delle Forze di polizia, del Corpo forestale dello Stato, dei Corpi di polizia provinciale, dei Vigili del fuoco, del Corpo delle capitanerie di porto e della Marina Militare; numero unico europeo 112; Pubblico registro automobilistico; prefetture – UTG; ordinamento sportivo; autorità portuali; camere di commercio; dirigenza pubblica; segretari comunali e provinciali; dirigenti sanitari; enti pubblici di ricerca; lavoro pubblico; società partecipate da pubbliche amministrazioni; servizi pubblici locali.

Per la semplificazione e l'accelerazione dei procedimenti amministrativi attinenti alle attività produttive è prevista, in luogo della delega, la delegificazione delle disposizioni di legge vigenti, mentre la promozione della conciliazione dei tempi di vita e di lavoro nelle pubbliche amministrazioni è affidata a misure organizzative da attuare da parte delle singole amministrazioni sulla base di indirizzi indicati dal Presidente del Consiglio con propria direttiva. Il provvedimento reca altresì una delega per il riordino e la ridefinizione della disciplina processuale delle diverse tipologie di contenzioso davanti alla Corte dei conti. I primi 11 decreti legislativi di attuazione sono stati sottoposti al vaglio del Parlamento nel mese di gennaio 2016; tra questi assume rilievo, per il sistema dei pagamenti pubblici, quello che modifica ed integra il CAD.

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[56)].

---

56) "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.

Come accennato in altra occasione[57], "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 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 L. 196/2009.

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[58]. È stata questa consapevolezza che ha spinto tutti i governi degli ultimi vent'anni a concentrare l'attenzione, nel programma di legislatura, sulla

---

57) Ferro P., *La riforma del bilancio e la tesoreria statale*, *op. cit*.

58) 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. Bordignon, 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".

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[59)].

1.7 Le prospettive della tesoreria statale alla luce del Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD)

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*[60)] 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[61)] per gli incassi e pagamenti.

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

---

59) 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.

60) 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 amministrazione 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.

61) 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.

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 D.Lgs. n. 235 del 31 dicembre 2010), che traccia il quadro legislativo generale entro cui deve attuarsi la digitalizzazione dell'azione amministrativa. Il CAD 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. 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[62)], 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 servizio. Le pubbliche amministrazioni debbono rilasciare a tale scopo 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

---

62) 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 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.

qualsiasi canale e strumento 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 nei più recenti piani di *e-government*, 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"[63)] 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.

In questo nuovo scenario la Banca d'Italia agisce 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[64)]. La Banca d'Italia, in qualità di Autorità di sorveglianza sul sistema dei pagamenti e di tesoriere dello Stato, si pone come elemento 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

---

63) 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.

64) 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".

strumenti di pagamento alternativi al contante[65]; dall'altro, essendo essa stessa destinataria delle norme del CAD in qualità di tesoriere, se richiesto dalle amministrazioni statali e in particolare dalla RGS e dall'Agenzia delle Entrate, 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 3.

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.

---

65) 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 riscontra 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 *Bank of England*. 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 *HMRevenue & 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 *Bank of England* 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; tali conti devono presentare 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 addizionali 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**[66)] vige il principio dell'unità di cassa (o di tesoreria): oltre agli enti dell'amministrazione centrale dello Stato (ministeri, enti pubblici centrali, società partecipate dallo Stato), le collettività locali (Regioni, Dipartimenti, Città metropolitane, Comuni) e gli altri enti pubblici (Università, scuole, ospedali, società partecipate dagli enti locali) non possono detenere le loro disponibilità liquide presso tesorieri bancari, ma sono obbligati a depositarle presso il Tesoro (salvo deroga esplicita da parte del Ministero dell'Economia e delle finanze). Su tale deposito le collettività locali non ricevono alcuna remunerazione; come contropartita, lo Stato centrale si accolla non solo l'onere della riscossione effettiva delle imposte locali, ma anche il rischio del mancato gettito, trasferendo alle collettività locali l'ammontare atteso delle imposte locali indipendentemente dall'effettiva riscossione. Il principio dell'unità di cassa affonda le sue radici alla fine dell'*Ancien Régime* (caratterizzato dall'esistenza di una miriade di casse facenti capo alle diverse articolazioni territoriali del Regno) e all'istituzione della Repubblica dopo la Rivoluzione. Esso è stato riconfermato durante il Primo Impero, sotto il quale venne anche creata la *Banque de France* (1803), e in tutte le successive evoluzioni istituzionali vissute dalla Francia. Le ragioni su cui esso si fonda sono politiche e tecniche. Sotto il profilo politico, esso facilita il controllo dello Stato centrale sulla spesa delle collettività locali e degli enti pubblici sottoposti, oltre a consentire la netta separazione tra l'interesse pubblico e quello del settore bancario privato. Dal punto di vista tecnico, l'unità di cassa permette una compensazione immediata delle operazioni finanziarie tra enti pubblici.

Negli ultimi anni, sull'onda di una sempre maggiore spinta verso la decentralizzazione, tale principio è stato in parte mitigato. La legge finanziaria per il 2004 ha

---

66) A cura di Alessandro Cavallero.

permesso, previa autorizzazione del Ministero dell'Economia e delle Finanze, alle collettività locali di depositare i fondi delle società pubbliche da esse partecipate presso la Posta (che in Francia è posseduta al 74 per cento dallo Stato) o un altro istituto di credito approvato dal Tesoro; la stessa possibilità è stata concessa alle aziende pubbliche che esercitano attività industriale e commerciale. Concretamente, il servizio di tesoreria è gestito direttamente dal Tesoro per il tramite di una Unità operativa della Direzione del Tesoro. Una delle caratteristiche della finanza pubblica francese è che l'esecuzione delle spese e l'incasso delle entrate è affidata a una rete di *comptables publics,* la gran parte dei quali (circa 60 mila dipendenti) fa capo alla *Direction Générale des Finances Publiques* (DGFIP), incardinata presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze. A livello centrale, i principali contabili sono il *Payeur général du Trésor* e l'*Agent comptable général du Trésor* (ACCT), il quale è incaricato di eseguire alcune spese del bilancio dello Stato e dei conti speciali del Tesoro ed ha il compito di centralizzare presso di sé i conti dello Stato. La rete dei *comptables publics* si articola anche a livello territoriale e opera a servizio delle collettività locali, oltre che dello Stato centrale.

La rete locale della DGFIP è organizzata in ciascun dipartimento attorno a un contabile principale, detto tradizionalmente *Trésorier-Payeur général* (tale denominazione è stata superata nel 2008, quando la *Direction générale de la Comptabilité publique* è stata fusa con la *Direction générale des Impôts* per dare vita all'attuale DGFIP), il quale esercita un potere di tipo gerarchico su tutti gli altri *comptables publics* del dipartimento, ne raggruppa le operazioni e le trasmette giornalmente all'ACCT affinché siano centralizzate. Il contabile principale è responsabile del pagamento della totalità delle spese dello Stato a livello locale e della raccolta delle entrate di competenza statale. I contabili sottoposti al contabile principale collaborano alla raccolta delle imposte statali e si occupano, sotto la loro responsabilità, dell'esecuzione del bilancio delle collettività locali e degli enti pubblici da loro gestiti (incasso delle imposte di competenza locale e pagamenti). Le collettività locali non hanno alcun potere nella scelta del loro contabile. Per quanto riguarda i Comuni, spesso vi è un solo contabile per una pluralità di Comuni e enti pubblici locali (società municipalizzate, Università, ospedali) e pertanto non necessariamente esso ha sede sul territorio del Comune per il quale presta la sua opera. Tutte le operazioni di incasso e pagamento eseguite dalla rete di *comptables publics* sono poi regolate dalla *Banque de France*, presso la quale il Tesoro detiene un conto. Ciascun *comptable public*, pur gestendo un insieme di collettività locali e di enti pubblici, è titolare di un solo conto di operazione in banca centrale sul quale accentra tutti i flussi in entrata e in uscita e il cui saldo può anche essere negativo a fine giornata. I saldi di tutti i conti di operazione (nel 2013 quasi 7 mila) vengono poi centralizzati sul *Compte unique de l'Etat* (CUT), il cui saldo non può essere debitore e che viene gestito, per quanto riguarda il *cash management*, da un'altra unità facente capo al Ministero dell'Economia e delle Finanze, l'*Agence France Trésor* (alla quale compete anche il *debt management*).

Il CUT accentra dunque le operazioni relative all'amministrazione centrale e alle collettività locali. Restano invece escluse dal perimetro del CUT le operazioni relative alla *Sécurité sociale* (pensioni, sanità, prestazioni sociali), la cui gestione è affidata all'*Agence centrale des organismes de sécurité sociale* (ACOSS), a cui spetta la raccolta dei contributi previdenziali tramite una rete di organismi locali (*Unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales*, URSSAF). L'ACOSS detiene un conto unico presso la *Caisse des dépôts et consignations* (CDC), sul quale vengono centralizzate

tutte le operazioni finanziarie svolte dagli URSSAF sul territorio. La CDC gioca anche un ruolo nella gestione attiva della liquidità dell'ACOSS, provvedendo a impiegare sui mercati monetari le eccedenze di tesoreria o finanziando l'ACOSS tramite anticipazioni allorquando essa si trova a dover fronteggiare un fabbisogno temporaneo. In base a una convenzione siglata nel 2011, ogni giorno l'ACOSS, al pari del Tesoro, può depositare presso la *Banque de France* le proprie disponibilità liquide, ricevendo una remunerazione pari all'MRO diminuito di 12,5 punti sui depositi da 0 a 200 milioni di euro e pari alla *deposit facility* per i depositi fino a 5 miliardi di euro (oltre tale soglia la convenzione non prevede nessuna remunerazione). Accanto al Tesoro e all'ACOSS, vi è poi un altro ente che può depositare le proprie disponibilità liquide presso la *Banque de France*: la *Caisse d'amortissement de la dette sociale* (CADES). Essa è stata instituita nel 1996 con la missione di finanziare ed estinguere (inizialmente su un periodo di 13 anni, poi prorogato), lo *stock* di debito accumulato a partire dal 1994 dagli organismi della *Sécurité sociale*. Una convenzione tra CADES e *Banque de France* del 2008 prevede una remunerazione delle giacenze liquide in banca centrale pari al MRO diminuito di 12,5 punti sui depositi da 100 a 200 milioni di euro (al di sotto dei 100 milioni non è prevista alcuna remunerazione) e pari alla *deposit facility* per i depositi oltre i 200 milioni di euro.

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*[67)], 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[68)] e altri organismi pubblici. Tali enti

---

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

68) *Fondo de Restructuración 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 Gestion de Activos de la Restructuracion Bancaria*).

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[69)], 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 collaboradoras*) 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 delle Entrate (*Agencia Tributaria*) e il riversamento nei conti del BdE avviene dopo 7 giorni lavorativi. Questa modalità di raccolta, pertanto, consente 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 grado di autonomia della prima dal secondo decisamente inferiore a quello riscontrabile nei paesi europei.

---

69) "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 concurran 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*.

2. Rapporti finanziari tra Tesoro e Banca d'Italia

di Pasquale Ferro

2.1 Introduzione

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"[70)], anticipazioni ordinarie[71)] e straordinarie[72)], 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, quando venne istituito il conto corrente di tesoreria dedito del Tesoro (D.Lgs. 544/1948); il 1981, anno nel quale venne sancito il "divorzio" tra Tesoro e Banca d'Italia; il 1993, quando con la L. 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 L. 196/2009. Si tratta di una scansione temporale "all'ingrosso", ma che 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 L. 196/2009.

---

70) L'assunzione del servizio di tesoreria venne considerata dalla Banca d'Italia, ente che all'epoca aveva 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.*

71) 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 nel 1928 affidando alle stesse la funzione di riequilibrare temporanee esigenze di cassa (e perciò denominate "temporanee") 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.

72) Le anticipazioni straordinarie, contemplate dalla L. 449/1893, 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.

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 provinciale", nel 1936, fino alla vigilia della riforma del Conto Disponibilità del Tesoro. In questa parte verrà descritta anche la procedura OPTES (Operazioni per conto del Tesoro), 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 L. 196/2009) 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.

2.2 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. 1490/1947, anche se già nella convenzione del 1936, nel prorogare l'affidamento del servizio fino al 1950[73)], 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,

---

73) 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.

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 dispose che, ogni qual volta dalla situazione mensile della Banca risultasse uno sbilancio a debito 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[74)].

Con il D.Lgs. 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 L. 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*

---

74) 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.Lgs. del 7 maggio n. 544 che innalzò il limite fissandolo al 15 per cento 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.*

emessa[75)] (Riquadro 5), 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[76)] 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.

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

---

75) 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.

76) 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 auspicare 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).

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.

RIQUADRO 5

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 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 (CICR), 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[1]. Uno scambio di lettere tra le due istituzioni sancì il venir meno, dal luglio del 1981, della prassi formalizzata nelle delibera del CICR del 1975[2]. In questo modo si mirava ad assicurare la distinzione dei 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[3]. 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.

---

1) "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).

2) "In presenza di un fabbisogno che supera il 15 per cento 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).

3) "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 81 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).

2.3 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[77]. 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 L. 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

---

77) 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".*

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[78]. Tali titoli furono successivamente oggetto di concambio con titoli di diversa durata e a rendimenti di mercato[79]. 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.

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.

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.

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[80] 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 L. 483/1993, poi confluita nel D.P.R. 398/2003 (Testo Unico del Debito Pubblico), è rimasta sostanzialmente invariata fino alla riforma del conto da parte della L. 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.

---

78) La trasformazione avvenne con il D.M. 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 per cento, con cedola annuale, per l'importo complessivo di 76.206 miliardi di lire (pari a 39.357 milioni di euro).

79) 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 la Banca di 21.837 milioni di euro.

80) Cfr. art. 2, commi 39 e 39-*bis*, della legge 24 dicembre 2007 n. 244.

2.4 Il fabbisogno: definizione e rilevazione attraverso le operazioni 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[81)]. Il fabbisogno, quindi, corrisponde al saldo, di segno negativo, fra la somma delle entrate di cassa, escluse le accensioni di prestiti, e la somma 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[82)]. 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[83)].

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 L. 468/1978 di riforma del bilancio dello Stato[84)]*. In particolare l'art. 30 stabilì che informazioni a*

---

81) 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.).

82) Nel calcolo del fabbisogno dell'operatore pubblico dal lato della copertura, le attività a vista vantate 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.*).

83) Cfr. Balassone F. e Franco D., *op. cit.*

84) 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 L. 468/1978 contemplava anche la nozione di "settore pubblico allargato", comprensiva dell'ENEL.

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[85)].

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 di Stato) e le Agenzie fiscali[86)]. 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[87)].

Il fabbisogno del settore statale, salvo alcune eccezioni[88)], 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"[89)]. 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 - Riquadro 6).

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'eccedenza delle erogazioni sugli incassi in relazione al complesso delle operazioni correnti,

---

85) 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. Tali documenti hanno subito modifiche per effetto delle previsioni della L. 196/2009.

86) 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 S.p.A.

87) 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 S.p.A.

88) 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.

89) Cfr. De Ioanna P., voce *Tesoro e tesorerie pubbliche*, *op. cit.*, pag. 422.

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 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[90)]. 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

---

90) 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.

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 L. 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 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 (L. 196/2009) 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 (DEF), 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 L. 196/2009 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 sottosettori[91)]; 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).

---

91) 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.

A supporto dell'analisi a consuntivo, la Banca d'Italia invia giornalmente alla Ragioneria Generale dello Stato dati di rendicontazione delle operazioni di tesoreria e un documento, denominato "Situazione sommaria di cassa"[92)] 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 di ciascuna giornata ed è fornita una spiegazione di massima sulla variazione del saldo del conto rispetto al giorno precedente[93)]. 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".

Riquadro 6

I rapporti tra Poste e 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 Amministrazioni Pubbliche (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)[1)].

Negli ultimi vent'anni Poste ha subito una radicale trasformazione. In particolare, con il D.L. 487/1993, convertito dalla L. 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 S.p.A. a controllo pubblico il cui capitale è stato detenuto interamente dal MEF (cfr. decreto MEF 30 novembre 2010, che ha disposto uno

1) 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.

92) Predisposta dal Servizio Tesoreria dello Stato. 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.

93) 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.

scambio di partecipazioni azionarie tra il MEF e la CDP, titolare del 35 per cento del capitale di Poste), fino a ottobre 2015[2].

Il D.L. 487/1993 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 separatezza 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.

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[3] di tesoreria prelevate con ordini particolari (le c.d. sovvenzioni postali), come stabilito dalla Convenzione stipulata tra 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).

---

2) Nel mese di ottobre 2015 una parte del capitale di Poste è stato collocato sul mercato.

3) Tali anticipazioni vengono scritturate in una specifica posta del conto sospeso "collettivi".

Con cadenza mensile, invece, viene inviato alla RGS un "Conto Riassuntivo delle entrate e delle spese"[94] 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".

---

94) Predisposto dal Servizio Tesoreria dello Stato, Divisione Conti delle Amministrazioni statali e degli enti pubblici, sulla base dei dati presenti nel sistema contabile della tesoreria.

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[95]. 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 di norma 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 rettificate una settimana prima tenendo conto delle informazioni fornite dalla RGS.

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, 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,

---

95) 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).

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.

2.5 Gli obblighi informativi previsti dalla legge 31 dicembre 2009 n. 196 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, 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[96)] (che rappresentano circa l'8 per cento delle uscite), sugli incassi

---

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

da emissioni di titoli e prestiti esteri (47 per cento degli incassi) e sui riversamenti fiscali tramite delega unica[97)] (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[98)].

Per migliorare le previsioni sui *cash flows* in entrata e in uscita dal conto, l'art. 46 della L. 196/2009, modificato dal D.L. 6 luglio 2011 n. 98 (convertito nella legge 15 luglio 2011 n. 111) 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 cadenze e le modalità stabilite con decreti dello stesso Ministero[99)]. 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 cadenze 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.

---

97) 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.

98) 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 si consolida intorno alle 17.00.

99) 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 tali informazioni a Regioni, enti locali ed altri enti pubblici. 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[100)], 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 Ragioneria Generale dello Stato, 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. La RGS ha ricordato, a tal fine, le disposizioni introdotte dall'art. 6 (commi 10 e 12) del D.L. 95/2012, nonché dall'art. 6 (comma 11-quater) del D.L. 35/2013, convertito nella L. 64/2013 e le circolari n. 1 e n. 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 MEF 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 S.p.A.) 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 L. 196/2009. È positivo il fatto che tali obblighi siano stati messi a punto e condivisi da gruppi di lavoro interistituzionali. Nel determinare il contenuto dei decreti attuativi, il MEF ha tenuto conto del fatto che le

---

100) La circolare, infatti, contiene anche l'elenco degli enti tenuti alla comunicazione ai sensi dell'art. 46 della L. 196/2009, elenco successivamente aggiornato con la circolare n. 4 del 6 febbraio 2013.

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 PA, 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. MEF 8 agosto 2010, attuativo delle norme in materia di analisi e revisione delle procedure di spesa e di tempestività dei pagamenti delle pubbliche amministrazioni[101)], 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 potenziamento della funzione del bilancio di cassa. Il venir meno dei margini di flessibilità resi disponibili dalla presenza di un bilancio di competenza a fianco del bilancio di cassa[102)], 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 è prevista nell'ambito dello schema di D.Lgs. 265/2016, che attua la delega contenuta nell'articolo 1, comma 5 della legge 23 giugno 2014 n. 89, nel rispetto dei principi e criteri direttivi di cui all'articolo 42, comma 1 della L. 196/2009.

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

---

101) Il D.M. 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. 185/2008 e nell'art. 9 del D.L. 78/2009.

102) Sul punto si veda Bilancio di cassa e Tesoreria statale, Testimonianza del Capo del Servizio Rapporti con il Tesoro Bruno D'Offizi alla 5^ 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 L. 196/2009 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[103)], 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[104)]. 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[105)]. 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[106)].

---

103) 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).

104) È possibile immettere B.I.R. in TARGET fino a 5 giorni prima della data di regolamento.

105) 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.

106) 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[107]; ampliare il ricorso ai bonifici TARGET con modalità "*warehoused*" secondo quanto stabilito dall'art. 46 della L. 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, attraversi 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[108]. Quest'ultima soluzione consentirebbe l'introduzione di un limite orario vincolante per tutti gli operatori, nazionali ed esteri.

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

---

107) Gli enti pubblici utilizzano la delega unica attraverso la procedura F24EP.

108) L'art. 47, comma 5, della L. 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".

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 7).

Riquadro 7

Cenni sulla giurisprudenza costituzionale in materia di coordinamento della finanza pubblica

Le norme contenute nell'art. 46 della L. 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.

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[1)].

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

---

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

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 L. 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 L. 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.

La sentenza n. 190/2008, invece, ha sancito la legittimità costituzionale della norma, contenuta nell'art. 1 della L. 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 L. 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[2)]. 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 D.L. 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 adempiono 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.

---

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

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 cadenze 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[109)]. La minore erraticità del saldo del conto disponibilità potrà semplificare e rendere più efficace sia l'attività di *cash management* sia quella di *debt management*.

---

109) Ad esempio i trasferimenti alle Regioni (che attualmente avvengono il 5° giorno lavorativo 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).

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.

3. Il sistema dei pagamenti pubblici

di Carlo Maria Arpaia

3.1 L'importanza dei pagamenti pubblici – Le linee guida della World Bank

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 (PA). 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 (PPAA), 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*[110)] (PSD). L'art. 37, comma 6, del D.Lgs. 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. In questo campo si registra, in Italia, un graduale e costante processo di convergenza tra una normativa speciale, dettata dalle regole di contabilità nazionale e da quelle vigenti in specifici settori dell'amministrazione pubblica (si pensi, ad esempio, al Testo Unico degli enti locali), e il quadro europeo, dettato dalla Direttiva sui servizi di pagamento (PSD) e dal Regolamento UE 260/12 (c.d. "Regolamento SEPA"). La necessità di mutuare dal mercato i canali, gli strumenti e le prassi di pagamento più efficienti ha

---

110) Direttiva 2007/64/CE.

spinto il legislatore nazionale a "limare" le particolarità della normativa speciale sui pagamenti pubblici che non fossero più giustificate da esigenze specifiche.

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 PPAA, la specificità dell'attività di tesoreria è tale da determinare la necessità di dedicare apposite *business unit* alla gestione tanto dei 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 della presenza di vincoli di 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 PPAA. 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.

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 documentazione cartacea (ordini e richieste di pagamento, ricevute, etc…), abilita lo scambio di contenuti digitali tra PA e utenza, annulla la necessità della presenza allo sportello, migliora la qualità del servizio reso e abbatte i costi di erogazione sia per l'amministrazione sia per l'utente. Non a caso favorire i pagamenti elettronici delle PPAA 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. Se il settore pubblico razionalizza le proprie attività introducendo innovazioni tecnologiche e nuovi strumenti di comunicazione telematici con i propri *stakeholders*, è inevitabile che questi ultimi debbano attrezzarsi per dialogare *on line* con la propria amministrazione e investire in formazione e strumenti informativi *hardware* e *software*, innervando in tal modo di tecnologie l'intera filiera. Un esempio che viene spesso richiamato è costituito dalla fatturazione elettronica: averla resa obbligatoria nei rapporti con le amministrazioni pubbliche dal mese di giugno 2014 (con una progressione attuativa che si è conclusa a marzo 2015) ha costituito un fattore cruciale d'innovazione di sistema anche per le imprese più restie alla

sua introduzione; la penalizzazione per la mancata adozione è, infatti, l'impossibilità di avere rapporti economici con le 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 come 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 PA in maniera esclusivamente telematica.

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[111)]. Nel declinare il complesso rapporto tra PA 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 effettiva Governance del processo 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 sviluppatesi anche in assenza di alcune infrastrutture fondamentali ovvero di un adeguato livello di "bancarizzazione" 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 8), 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

---

111) *General guidelines for the development of Government payments programs*, World Bank, 2012, Washington.

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, contrasto all'uso del 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 PA come forza propulsiva per raggiungere le economie di scala necessarie all'affermazione dei modelli più competitivi.

1

Fonte: General guidelines for the development of government payment programs, **World Bank**

RIQUADRO 8

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 PA è "interlocutore necessario".

In sintesi, l'esperienza multinazionale riportata nelle *General guidelines* indica 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 PA e utenti.

Un rapido esercizio di *assessment* del sistema dei pagamenti pubblici italiano rispetto alle *General guidelines*, evidenzia almeno tre, possibili aree di intervento.

In primo luogo è necessario incidere sulla qualità dei progetti di innovazione che devono puntare a realizzare la massima integrazione tra sistemi informativo-contabili delle PPAA e procedure di pagamento. Collegare automazione dei processi e pagamenti elettronici è una sfida che può essere declinata in innumerevoli modi, non tutti efficienti. Affinché abbia un valore aggiunto positivo tale integrazione deve abbracciare l'intera catena del valore del processo di spesa, seguire regole comuni e standard condivisi. In tale direzione appare positiva la strada finalmente intrapresa dal Governo italiano su due progetti chiave dell'Agenda, la fatturazione elettronica e i pagamenti elettronici verso le PPAA. Entrambe le iniziative, infatti, sono supportate dalla realizzazione di un'infrastruttura pubblica (struttura di interscambio, Nodo dei pagamenti SPC) che, oltre a facilitare il colloquio tra PPAA, utenza e prestatori di servizi di fatturazione elettronica o di pagamento, stabilisce regole di colloquio comuni che consentano il trattamento completamente informatizzato delle informazioni. Una prima traduzione normativa delle linee di intervento tracciate nel programma governativo, indirizzate soprattutto a migliorare l'interazione con l'utenza dei servizi, è contenuta nella recente legge di riforma della PA, la cosiddetta "Riforma Madia" (L. 124/2015). Le numerose deleghe contenute nella riforma forniscono criteri direttivi per realizzare, in particolare: l'accesso ai servizi *on-line* con un solo PIN universalmente accettato da tutti gli erogatori di servizi pubblici; la definizione di livelli minimi di qualità, sicurezza, accessibilità e tempestività dei servizi in modalità digitale con sanzioni per le amministrazioni inadempienti; la ridefinizione in chiave digitale dei procedimenti amministrativi (cosiddetto principio del *digital first*); la messa a disposizione dei cittadini, attraverso il sistema Pubblico di gestione dell'Identità Digitale (SPID), della porzione di banda larga non utilizzata dagli uffici pubblici; la razionalizzazione dei meccanismi e delle strutture di *governance* in materia di digitalizzazione; il riconoscimento dei pagamenti digitali ed elettronici come mezzo principale da utilizzare nelle transazioni con le PPAA. La riforma punta ad accelerare un processo di digitalizzazione già avviato, ma ancora lento ad attuarsi. Le probabilità di successo dipenderanno dal modo in cui le norme delegate declineranno i principi stabiliti nella legge, dalla capacità di coinvolgere nel processo le strutture e la dirigenza pubblica e di evitare gli ostacoli che in passato hanno svuotato la spinta innovativa dei numerosi tentativi di riforma della PA.

Un'altra importante area di intervento è l'armonizzazione del quadro normativo del sistema dei pagamenti pubblici con le regole europee sui servizi di pagamento; l'opera d'integrazione del mercato dei pagamenti *retail* avviata dalla Direttiva sui servizi di pagamento (PSD) non è stata ancora completamente recepita dal mondo dei servizi di tesoreria e di cassa svolti per le PPAA; tale ritardo è dovuto sicuramente alla consapevolezza da parte del legislatore di una complessità che richiede riflessioni *ad hoc* sulla modalità con cui i principi e le regole della PSD devono essere applicate ai *government payment programs*. Tuttavia, tale consapevolezza non deve frenare il processo di integrazione, di standardizzazione e di innovazione avviato da un fenomeno altrettanto complesso e dirompente come la SEPA. Questo processo deve essere sfruttato a vantaggio delle amministrazioni stesse, in primo luogo eliminando dalla normativa e dalla prassi tutte le deroghe e le

particolarità che non rispondono più a effettive esigenze dell'amministrazione pubblica; in secondo luogo stimolando lo stesso mercato dei pagamenti a ricercare le soluzioni che, all'interno del nuovo quadro europeo, meglio rispondano alla domanda di servizi espressa dall'eterogeneo operatore pubblico.

La terza area di intervento evidenziata dall'esercizio di *assessment* attiene all'emergente consapevolezza che lo sviluppo di *government payment programs* innovativi, accompagnato da una trasformazione del modo in cui le PPAA servono l'utenza, può generare esternalità positive che vanno oltre l'efficienza interna alla stessa amministrazione pubblica, favorendo il raggiungimento di obiettivi quali l'inclusione finanziaria e l'incremento nell'utilizzo di strumenti di pagamento elettronici propri dei paesi più avanzati rispetto all'Agenda Digitale.

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).

3.2 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 (88 per cento del totale in termini di importo) 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 PPAA 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 [112)].

[112)] Art. 7 del decreto legge 6 luglio 2012 n. 95, convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012 n. 135.

3.3 Le procedure di spesa e di riscossione

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 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 circa 60 milioni di pagamenti su base annua se si considerano anche i servizi di cassa per conto di enti pubblici), 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 utilizzarli 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, introdotta dal Governo nel 2012, rivista a 3.000 euro nel 2016, che hanno riguardato in primo luogo i pagamenti ordinati dalle PPAA 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 PPAA di tale codice per l'accreditamento 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 PPAA.

Più in generale, considerare i pagamenti delle PPAA 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 PPAA di accettare dai fornitori solo fatture elettroniche. Prescindendo dalle considerazioni in merito ai dilatati tempi di applicazione di tale obbligo (introdotto 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, che ha avuto piena attuazione nel marzo del 2015), 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 PPAA 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.

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 PA 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 PA 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.

3.4 L'innovazione nel sistema dei pagamenti pubblici in Italia: il quadro normativo e il CAD

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 PA 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 PA. 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 PA, 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.

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 PPAA – 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 (IGST)[113)];

– una descrizione specifica e rigorosa degli iter amministrativi da seguire per le fasi di ordinazione, esecuzione e rendicontazione delle operazioni di incasso e pagamento;

– 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 PA – 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[114)].

---

113) 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 (IGST), sostanzioso compendio di norme di rango secondario costituito da oltre mille articoli raccolti in tre "libri" più un "volume unico". Le IGST sono state poi abrogate dal D.M. 29 maggio 2007 che ha emanato le più snelle Istruzioni sul Servizio di Tesoreria dello Stato (IST).

114) 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.

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.

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 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 fiscale-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 si è dato conto in altra parte del volume (Capitolo 1).

Nel corso degli anni diversi provvedimenti sono intervenuti sui meccanismi di funzionamento del sistema dei pagamenti pubblici e, più in generale, della PA con l'obiettivo di semplificare i processi e rendere più diretto e trasparente il rapporto tra PA 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 PPAA.

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 dello Stato (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. 7 marzo 2005, n. 82 (Codice dell'Amministrazione Digitale - CAD) che introdusse una serie di principi e disposizioni volti a migliorare il colloquio tra PA 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 PPAA, 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 PA 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[115]. L'emanazione del D.M. 9 ottobre 2006, n. 293 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.

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 PPAA (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 PA 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 PA sia sui destinatari della spesa che ricevono quanto dovuto con tempestività e regolarità.

L'utilizzo dell'ICT copre ormai la 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 il 68 per cento negli ultimi dieci anni[116]. 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 ancora in maniera prevalente canali e

---

115) 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.

116) Banca d'Italia, Relazione sulla gestione e l'attività della Banca d'Italia, Roma 2015.

strumenti di versamento che non consentono la riconciliazione automatica e tempestiva dell'operazione; ne è prova la consuetudine delle amministrazioni di richiedere al versante la prova documentale del pagamento effettuato. 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 informazioni, hanno stipulato accordi (nel caso specifico con Poste) 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.

La Banca d'Italia ha operato 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 cartacei che sono stati 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 è in corso di attuazione per la rendicontazione periodica alle amministrazioni pubbliche e per i conti giudiziali.

La non immediata disponibilità delle informazioni sui versamenti eseguiti dagli utenti obbliga le PPAA 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 D.L. 179/2012 (art. 15), convertito nella legge 17 dicembre 2012 n. 221 e in fase di ulteriore evoluzione in attuazione delle deleghe contenute nella legge 7 agosto 2015 n. 124 (c.d. "riforma Madia"). Tra i principi cui le deleghe dovranno attenersi vi è infatti quello dell'utilizzo dei pagamenti digitali ed elettronici effettuati con qualsiasi modalità di pagamento, ivi incluso l'utilizzo per i micropagamenti del credito telefonico, quale mezzo principale per i versamenti alla PA e agli esercenti servizi di pubblica utilità.

3.5 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 (L.Cost. 3/2001), 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*[117]; 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.

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[118], 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).

---

117) 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*).

118) Politecnico di Milano, 2011.

3.6 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 PA 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 PPAA) e offerta d'innovazione produce paradossi nella PA 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 PA; meno evidenti sono le modalità con le quali tale cambiamento può essere indotto.

L'esperienza di questi anni insegna che la PA 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*.

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 PPAA. L'esperienza maturata negli anni trascorsi dall'emanazione del D.P.R. 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 decentrate 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.

Analoga, 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 sull'utilizzo della 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 *database* 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 PPAA, sui quali il Governo è recentemente intervenuto con una disciplina molto stringente per agevolarne l'erogazione con risorse aggiuntive rispetto a quelle ordinarie di bilancio[119)]. 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[120)]. In questa direzione potrà essere sicuramente utile il passaggio, anch'esso reso finalmente obbligatorio, alla fatturazione elettronica verso le PPAA, che dovrebbe essere rapidamente attuato a seguito dell'emanazione del decreto che introduce regole e standard.

La consapevolezza, ormai diffusa tra gli studiosi delle PPAA, 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 9 febbraio 2012 n. 5, convertito nella legge 4 aprile 2012 n. 35, 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,

---

119) 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 e Degni M. e Ferro P., *Il ritardo nei pagamenti nelle amministrazioni pubbliche,* Castelvecchi, 2016.

120) 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.

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 PA *on line*.

Una frontiera sulla quale la PA 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.

Su questo piano rileva il già ricordato art. 5 del CAD[121)] (Riquadro 9) 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 PA, 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 9

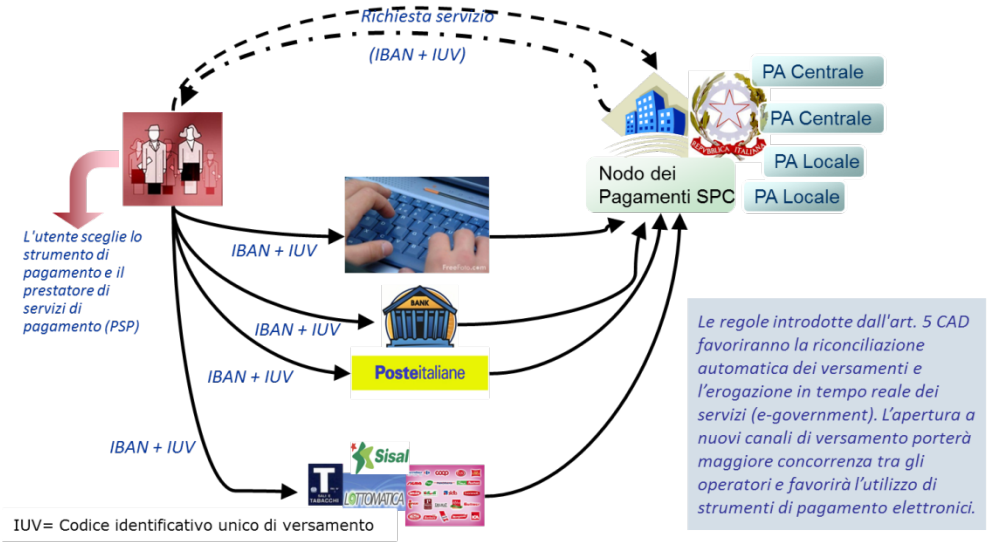
Pagamenti elettronici verso le amministrazioni pubbliche

Il progetto di innovazione della pubblica amministrazione 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

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

conto di destinazione è aperto presso Poste) 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 database 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 delle PPAA 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 (IUV) 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.

4. Il rinnovamento della tesoreria statale

di Emanuela Nuccetelli

Premessa

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 (RGS), un analogo percorso di rinnovamento della tesoreria statale e del sistema dei pagamenti pubblici.

In questa prospettiva, nel corso degli anni '90 vennero approvati diversi provvedimenti ed è il caso di citare il D.P.R. 367/1994[122)] "Regolamento recante semplificazione e accelerazione delle procedure di spesa e contabili" e la riforma del bilancio dello Stato, attuata con la legge 3 aprile 1997, n. 94[123)]. In particolare, il D.P.R. 367/1994, 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 della tesoreria che raggiungerà le prime due tappe fondamentali con l'introduzione, nel 1997, della "delega unica"[124)] 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[125)]. Sempre nel 1999 si realizza, inoltre, l'auspicata unificazione della gestione dei flussi

---

122) 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'accreditamento in conto corrente bancario e postale, ovvero l'utilizzo degli altri strumenti di pagamento disponibili nei circuiti bancario e postale. Il D.P.R. 367/1994 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.

123) L'obiettivo fondamentale di questa legge e del successivo D.Lgs. 279/1997, che modificavano la L. 468/1978, 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 L. 196/2009.

124) 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. 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 stato 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.

125) 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 la RGS 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), poi evoluta verso standard SEPA. 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.

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[126)].

In questo contesto, caratterizzato da una rapida e marcata accelerazione verso l'utilizzo dell'ICT (*Information and Communication Technology*), 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[127)], la cui riforma ha raggiunto l'obiettivo ambizioso di realizzare un'infrastruttura che ha consentito di agevolare la conduzione della politica monetaria unica, lo sviluppo dei mercati finanziari e il sostegno alla crescita economica del paese. Tali innovazioni hanno consentito di avviare 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.

4.1 I pagamenti

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". In un primo momento il progetto coordinato da MEF e Banca d'Italia per realizzare tale obiettivo 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

---

126) 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. 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.

127) 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.

procedure di spesa di tesoreria implicava una complessità realizzativa che andava ben oltre la mera estensione di una procedura informatica di pagamento 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)[128)], sottoscritto il 9 gennaio 2001, si realizzavano una serie di presupposti essenziali per la riuscita del progetto:

– venne creato un organismo di governance solido che coinvolgeva i principali attori del processo di innovazione: RGS, Corte dei conti, AIPA (oggi Agenzia per l'Italia Digitale) e Banca d'Italia;

– furono stabiliti in maniera chiara gli obiettivi da conseguire (Riquadro 10), 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 SIPA e la partenza delle diverse procedure di spesa.

Nell'ambito del SIPA sono state realizzate le procedure telematiche per l'esecuzione dei pagamenti. Tra le prime procedure realizzate:

– il nuovo "mandato informatico", utilizzato per l'erogazione delle spese delle amministrazioni centrali dello Stato, rivisto e adattato dopo la prima versione del 1999;

– la procedura "spese fisse telematiche", che gestisce i pagamenti degli stipendi statali[129)], delle pensioni amministrate dal MEF e delle relative ritenute;

– la procedura "contabilità speciali telematiche", con la quale sono gestiti tutti i conti correnti della Tesoreria centrale e alcune contabilità speciali intestate, tra l'altro, al MEF e all'Agenzia delle Dogane, attive presso la Succursale di Roma;

– la procedura "ordinativi su ordini di accreditamento", per i funzionari periferici dell'amministrazione statale delegati all'esecuzione delle spese di bilancio.

---

128) 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 interbancaria alle banche e a Poste. I flussi informativi sulla finalizzazione delle operazioni seguono il percorso inverso.

129) 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 1,5 milioni di stipendi al mese) e presso le tesorerie dello Stato, nonché la fase di verifica di competenza della Corte dei conti. La procedura è stata recentemente estesa ad altre categorie di stipendi (es. Ministero della Difesa).

Riquadro 10

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), poi evoluta nel Sistema Pubblico di Connettività (SPC), che permette il dialogo in condizioni di sicurezza all'interno del perimetro della PA, e la rete interbancaria 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 i fondamenti tecnologici per accrescere l'efficienza operativa della tesoreria statale, è alla base delle iniziative intraprese d'intesa con la RGS con l'obiettivo di:

– agevolare i processi di gestione della spesa, eliminando alla fonte, e quindi da tutto l'iter amministrativo, la produzione ed il trasferimento cartaceo degli atti di spesa;

– facilitare la circolazione delle informazioni di natura contabile tra tutti i soggetti interessati (amministrazioni centrali, autonomie locali ed enti pubblici).

I benefici possono essere così sintetizzati:

- razionalizzazione dei processi inerenti la contabilità finanziaria delle amministrazioni;

- accelerazione dei pagamenti mediante l'integrazione con i servizi bancari e postali;

- riduzione dei costi (sia in termini di risorse umane impiegate che di processi) relativi alla gestione dei pagamenti;

– potenziamento del patrimonio informativo della RGS sul quale sviluppare sistemi di monitoraggio delle spese e di supporto alle decisioni.

Nell'ultimo biennio è stata impressa una forte accelerazione alle iniziative volte alla semplificazione e alla dematerializzazione di incassi e pagamenti, d'intesa con la RGS e la Corte dei conti.

Dal lato dei pagamenti è stata completata a fine 2015 la dematerializzazione delle contabilità speciali[130)], dopo il superamento degli ostacoli incontrati sia per la natura di alcune amministrazioni (che, ad esempio, godono 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 effettuati, non trovavano efficiente dotarsi di una propria procedura telematica. La nuova procedura, realizzata congiuntamente alla RGS, prevede diverse alternative di utilizzo da parte dei titolari di contabilità speciale:

---

130) Cfr. Circolare RGS 16 novembre 2015, n. 30 (Dematerializzazione degli ordinativi di contabilità speciale. Aspetti amministrativi e operativi), pubblicata nella G.U. n. 290 del 14.12.2015.

– l'inserimento manuale degli ordini di pagare, firmati digitalmente, direttamente via web sull'apposito portale predisposto da RGS;

– la predisposizione degli ordini di pagare, firmati digitalmente su un proprio applicativo, e la trasmissione a RGS con un flusso elaborato autonomamente;

– la predisposizione dei titoli di pagamento con apposite funzionalità del sistema SICOGE, per i titolari di contabilità speciale censiti nel sistema RGS come funzionari delegati delle amministrazioni statali.

In tutti e tre i casi RGS provvede poi a trasmettere gli ordinativi di pagamento alla Banca d'Italia per la loro esecuzione.

Dal gennaio 2016, gli ordinatori secondari della spesa, Funzionari Delegati, utilizzano le somme messe a disposizione dal Bilancio esclusivamente con l'emissione di ordinativi di pagamento informatici firmati digitalmente. Da tale data la Banca d'Italia non accetta più ordinativi cartacei in base alla Circolare del MEF n. 25 del 7 settembre 2015. Si tratta di una disposizione di notevole rilevanza che per la prima volta ha stabilito una *end date* che ha obbligato le amministrazioni ad un comportamento coerente con i principi dell'*e-government*, con miglioramento dell'efficienza e sensibile riduzione dei costi sia per le stesse amministrazioni sia per la Banca.

È stata realizzata anche la dematerializzazione degli Speciali Ordini di Pagamento (SOP): la nuova procedura è operativa da settembre 2015[131)]. Questa particolare categoria di titoli di spesa è utilizzata dalle amministrazioni dello Stato qualora siano impossibilitate a dare corso a un pagamento, sancito da un provvedimento giurisdizionale o da un lodo arbitrale avente efficacia esecutiva, per la momentanea carenza di disponibilità finanziarie nel pertinente capitolo di spesa del Bilancio dello Stato. In tale circostanza, la normativa consente alle amministrazioni di emettere uno speciale ordine di pagamento per effettuare il pagamento registrandolo in conto "sospeso", in attesa della regolarizzazione contabile che avverrà non appena disponibili le necessarie risorse sul pertinente capitolo di spesa.

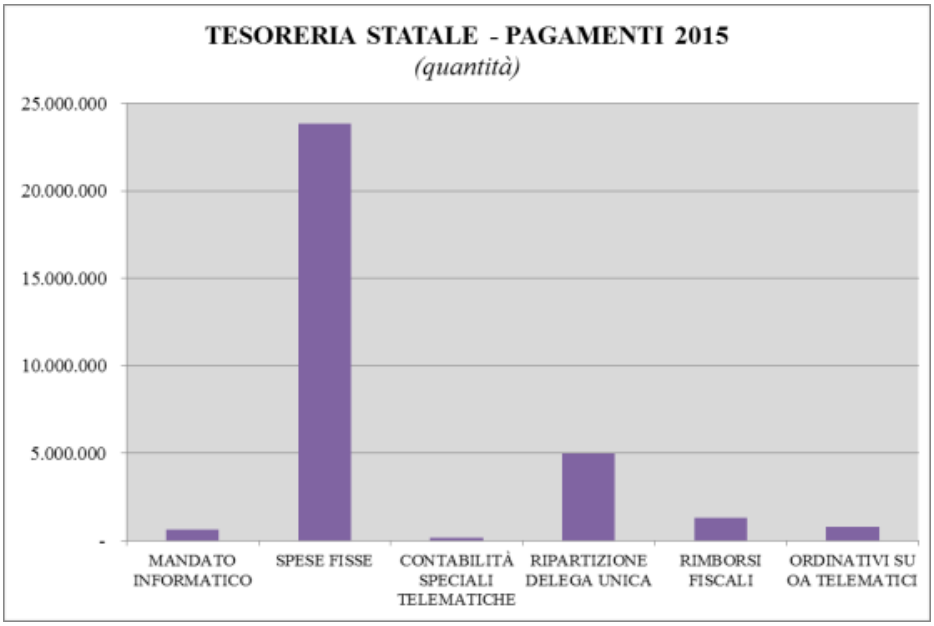
L'informatizzazione e la conseguente creazione di un archivio dei SOP ha anche la finalità di aumentare l'efficienza e la sicurezza dei pagamenti, accrescendo le potenzialità informative dei flussi e la capacità di controllo della RGS e delle amministrazioni centrali e periferiche.

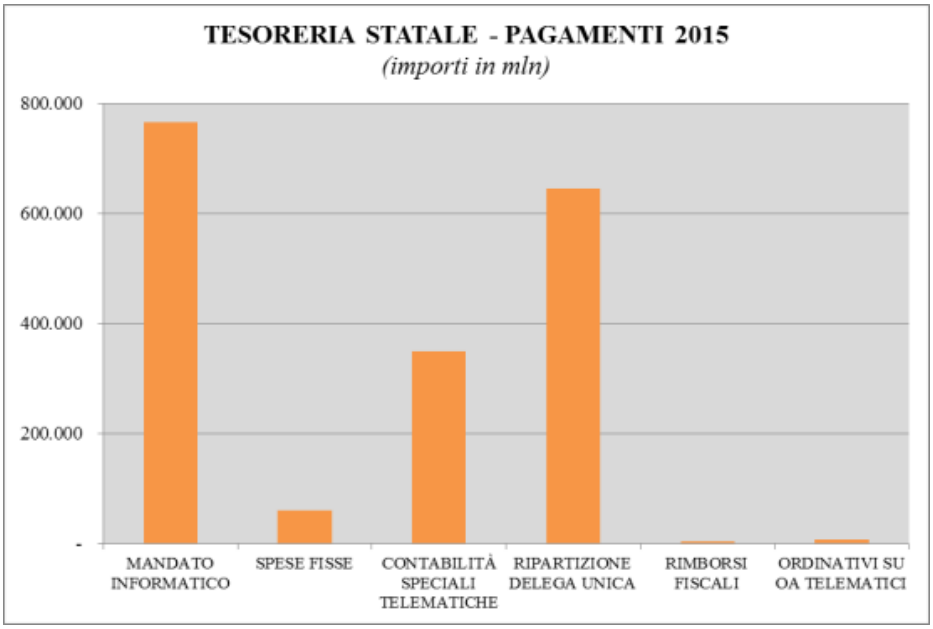
Nella tavola e nei grafici seguenti sono riportati i dati essenziali in grado di rappresentare l'importanza che ha assunto l'attuale sistema dei pagamenti telematici della tesoreria statale. A fine 2015, su un totale di oltre 58 milioni, risultavano solo circa 600 mila pagamenti non ancora dematerializzati. Dopo gli interventi illustrati, nel 2016 sono previsti meno di 20 mila titoli cartacei residui.

---

131) Cfr. Circolare RGS 4 agosto 2015 n. 24 (Dematerializzazione dello speciale ordine di pagamento rivolto al tesoriere per il pagamento di somme dovute in esecuzione di provvedimenti giurisdizionali e lodi arbitrali aventi efficacia esecutiva, previsto dall'articolo 14 del decreto legge 31 dicembre 1996 n. 669, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1997 n. 30 - Caratteristiche e modalità di emissione).

Tipologia titolo	2014 (migliaia di pagamenti)	2015 (migliaia di pagamenti)	2016 (stima) (migliaia di pagamenti)
SOP	10	6	-
Ordinativi O/A	142	93	-
Ordinativi Contabilità Speciali	469	471	-
Spese fisse "manuali"	22	9	10
Ordinativi per restituzione depositi	14	8	8
MEDIA MENSILE	**55**	**49**	**1,5**
TOTALE	**656**	**588**	**18**





L'evoluzione delle procedure ha riguardato anche gli aspetti di sicurezza e le modalità di colloquio tra gli enti emittenti e la Banca d'Italia.

La sicurezza del colloquio - attuato con modalità trasmissiva via rete ("*File Transfer*") è stata per lungo tempo assicurata dall'utilizzo della crittografia che garantiva l'integrità del file (ossia che nessun *record* fosse stato eliminato o aggiunto dalla spedizione iniziale). È ora previsto per la quasi totalità delle procedure, in coerenza con quanto previsto dall'Agenda Digitale, l'utilizzo di un sottosistema di "Firma digitale", finalizzato a verificare non soltanto l'integrità dei dati, ma anche l'autenticità della firma associata a un insieme di dati contenuti nel *file* di trasmissione e a verificare l'abilitazione del firmatario a validare i dati in esso contenuti, secondo quanto previsto dai protocolli di colloquio delle diverse procedure di tesoreria telematica.

4.2 Le riscossioni

Nel comparto delle entrate, la prima procedura telematica è stata avviata nel 1998 per la contabilizzazione dei versamenti fiscali e contributivi effettuati dalle banche, dai concessionari della riscossione e da Poste (c.d. "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.

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 700 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.

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[132)]. La procedura prevede che gli enti inviino all'Agenzia delle Entrate, mediante l'applicazione

---

132) Il mod. F24EP è disciplinato dal D.M. 5-10-2007 Ministero dell'economia e delle finanze: "Modalità di effettuazione del versamento diretto ai Comuni dell'addizionale comunale all'IRPEF, da emanare ai sensi dell'articolo 1, comma 143, della L. 27 dicembre 2006, n. 296" (Pubblicato nella Gazz. Uff. 23 ottobre 2007, n. 247); dalla Circolare n. 37 del 29.11.2007 del MEF; dal D.M. 22-10-2008 Ministero dell'economia e delle finanze "Specifiche modalità di versamento delle ritenute per addizionale comunale all'I.R.P.E.F. da parte dei funzionari delegati che operano in contabilità speciale e in contabilità ordinaria" (Pubblicato nella Gazz. Uff. 16 dicembre 2008, n. 293).

"Entratel" disponibile sul sito dell'Agenzia, le richieste di versamento. L'Agenzia trasmette un flusso alla Banca d'Italia per l'accreditamento della contabilità speciale "Fondi della riscossione", la stessa sulla quale sono contabilizzati i versamenti della "delega unica".

Nel comparto dei conti correnti postali, aperti presso le tesorerie e sui quali possono essere effettuate operazioni di versamento a favore del bilancio o dei conti aperti presso le tesorerie, ha inciso la realizzazione nel 2008 del collegamento telematico tra Banca d'Italia e Poste. La trasmissione telematica delle immagini dei bollettini postali consente alle tesorerie che eseguono le imputazioni dei versamenti di emettere i relativi documenti di entrata sulla base delle informazioni acquisite elettronicamente negli archivi di Banca.

Dal 2014 è a regime la dematerializzazione dei documenti rilasciati a fronte dei versamenti al Bilancio dello Stato (circa 1,5 milioni di quietanze); i documenti cartacei sono stati sostituiti da flussi di rendicontazione firmati digitalmente (un decreto attribuisce valore giuridico a tali flussi) che la RGS distribuisce alle pubbliche amministrazioni interessate. Ciò ha consentito uno snellimento delle attività per effetto della riduzione degli oneri connessi con la stampa, la consegna e la conservazione della documentazione.

Nel 2015 è stata avviata una ulteriore fase del progetto, adeguando la rendicontazione ai requisiti tecnici della SEPA e del Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD) e prevedendo innovazioni nelle procedure per le variazioni ai versamenti. Ciò consente ad alcuni operatori del sistema di riscossione (ad es. Equitalia S.p.A.) di ampliare la gamma degli strumenti di riversamento in tesoreria utilizzando il bonifico, mentre le amministrazioni possono identificare i versamenti attraverso l'Identificativo Unico di Versamento (IUV) previsto dal CAD. Ne risulta anche accresciuto il contenuto informativo dei flussi di rendicontazione, a beneficio della RGS e della Corte dei conti.

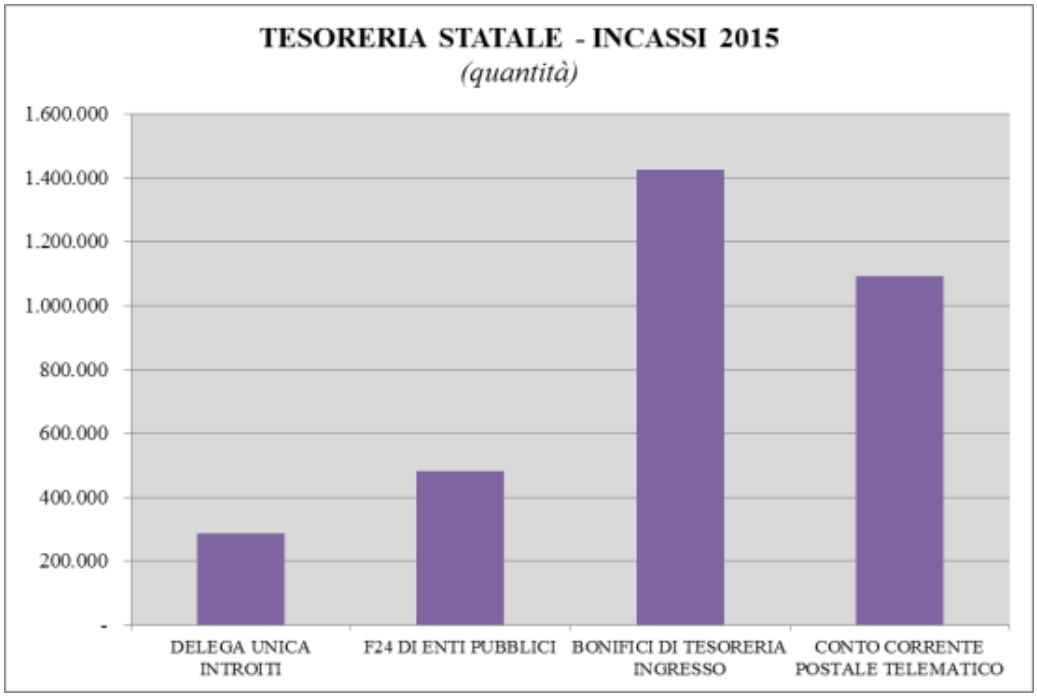
Tra le iniziative che hanno impresso un'ulteriore spinta alla dematerializzazione dal lato delle entrate di tesoreria, va annoverato il provvedimento, emanato in chiusura dell'anno 2015 dal Direttore dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli – d'intesa con la RGS – che, dopo un ampio periodo di sperimentazione, ha escluso per il pagamento o il deposito dei diritti doganali l'utilizzo degli assegni circolari, a favore del bonifico bancario o postale. Ciò consente un notevole recupero di efficienza dei servizi di rendicontazione e di *back office* delle operazioni, a fronte di un calo sostanzioso delle attività manuali legate alla lavorazione degli assegni circolari.

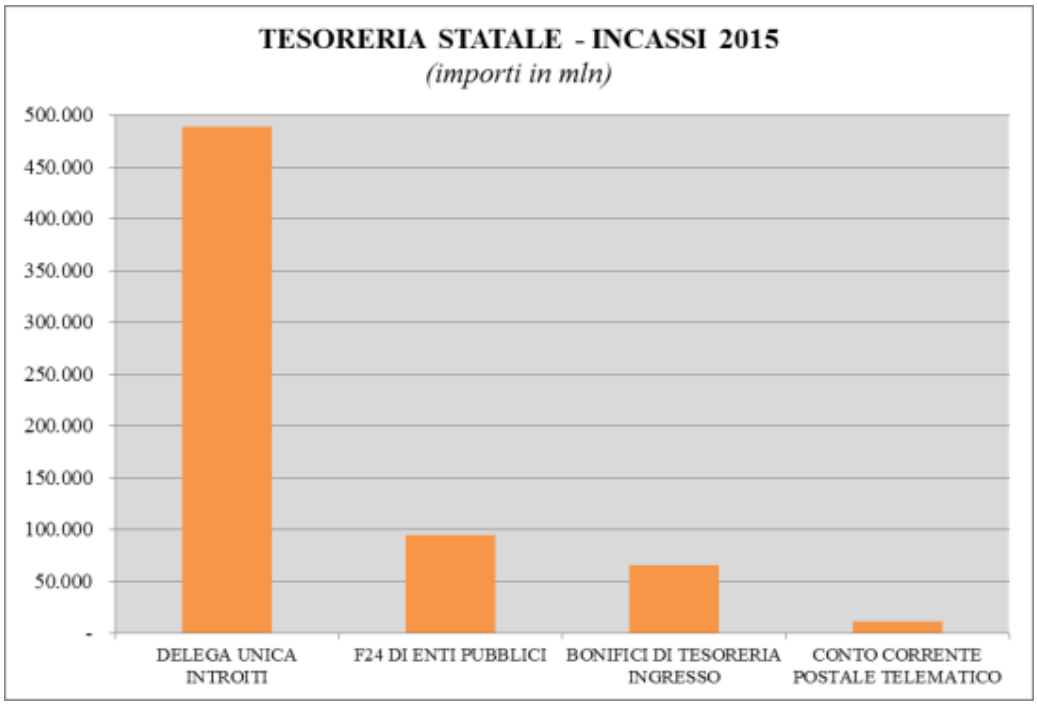
La possibilità di utilizzare esclusivamente il bonifico per i riversamenti effettuati dagli agenti della riscossione è stata oggetto di un tavolo di lavoro tra RGS, Equitalia e Banca d'Italia. Anche in questo caso, le iniziative concluse a fine 2015, hanno portato notevoli benefici in termini di efficienza dei processi sia per la Banca che per la stessa Equitalia che può ora riconciliare automaticamente le somme incassate.

Sono invece ancora in corso interventi specifici che riguardano la gestione del conto corrente postale delle tesorerie: la procedura di versamento in tesoreria mediante bollettini di c/c postale deve essere adeguata alle previsioni dell'art. 5 del CAD sui pagamenti *on line*, consentendo la contabilizzazione diretta dei versamenti al bilancio dello

Stato, grazie all'utilizzo dello IUV. Le principali criticità nell'attuazione del progetto risiedono nella progressiva adesione, da parte della amministrazioni centrali, al Nodo dei pagamenti SPC e nella realizzazione degli adempimenti necessari alla generazione, ricezione ed elaborazione, da parte delle stesse, dell'IUV.

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





4.3 La procedura per la tesoreria unica telematica

La Banca d'Italia gestisce i conti intestati agli enti soggetti al regime di tesoreria unica: si tratta di circa 20.000 conti aperti presso le Filiali a enti e amministrazioni pubbliche sui quali sono effettuate oltre 3 milioni di operazioni annue.

Nell'ambito della gestione, i rapporti con i tesorieri bancari sono telematici sin dal 2010; ciò ha consentito lo snellimento delle attività operative e una maggiore tempestività nell'informativa sui movimenti contabili, con positivi impatti anche sulle attività di previsione del fabbisogno del settore statale.

Gli aspetti operativi e tecnici del dialogo tra i tesorieri/cassieri e la tesoreria statale sono contenuti in un apposito protocollo d'intesa tra la Banca d'Italia e l' Associazione Bancaria Italiana (ABI) e lo scambio di informazioni giornaliere, di cui la telematizzazione ha innalzato qualità e tempestività, riguarda le operazioni eseguite per conto degli enti, le operazioni eventualmente respinte, il saldo provvisorio del giorno e quello definitivo riferito alla giornata precedente. Lo scambio informativo tra gli enti, le tesorerie competenti e il Servizio Tesoreria dello Stato, riguarda anche il cambio dell'istituto tesoriere per impostare per tempo il dialogo informativo con il tesoriere/cassiere subentrante che deve poter regolare le operazioni svolte sin dal giorno di assunzione del servizio.

4.4 Il servizio di cassa svolto per conto delle Agenzie fiscali e dell'INPS

La Banca d'Italia, oltre al servizio di tesoreria statale, svolge il servizio di cassa a favore di enti pubblici in virtù di convenzioni stipulate con gli stessi. Tale servizio, svolto in forma telematica, viene erogato alle Agenzie fiscali (Entrate, Dogane e Monopoli, Demanio) nate dalla riorganizzazione del Ministero dell'Economia (con il D.Lgs. 300/1999) per le operazioni di pagamento e incasso, e all'INPS per il pagamento delle prestazioni temporanee a sostegno del reddito e di altri emolumenti particolari. Fino all'estate 2014 il servizio di cassa è stato svolto anche per il pagamento delle pensioni della gestione ex INPDAP, poi confluite nel sistema proprietario INPS. Fino al 2015 il servizio di incasso e pagamento è stato svolto anche per conto della Scuola Superiore di Economia e Finanza, soppressa ai sensi dell'art. 21 D.L. 90/2014 (conv. L. 114/2014)[133)].

Tali attività si configurano come autonomi servizi di cassa che la Banca, ai sensi dell'articolo 35 dello Statuto, può svolgere per conto e a rischio di terzi, nel rispetto dei limiti derivanti dall'applicazione del capo IV dello Statuto del SEBC.

I principi di carattere generale che regolano tali attività sono i seguenti:

– trasmissione dei flussi informativi e contabili per il tramite del sistema di reti SPC-RNI o di altre reti dedicate;

– utilizzo dei bonifici SEPA Credit Transfer (SCT) per tutte le tipologie di pagamento (salvo rari casi di pagamento in contanti);

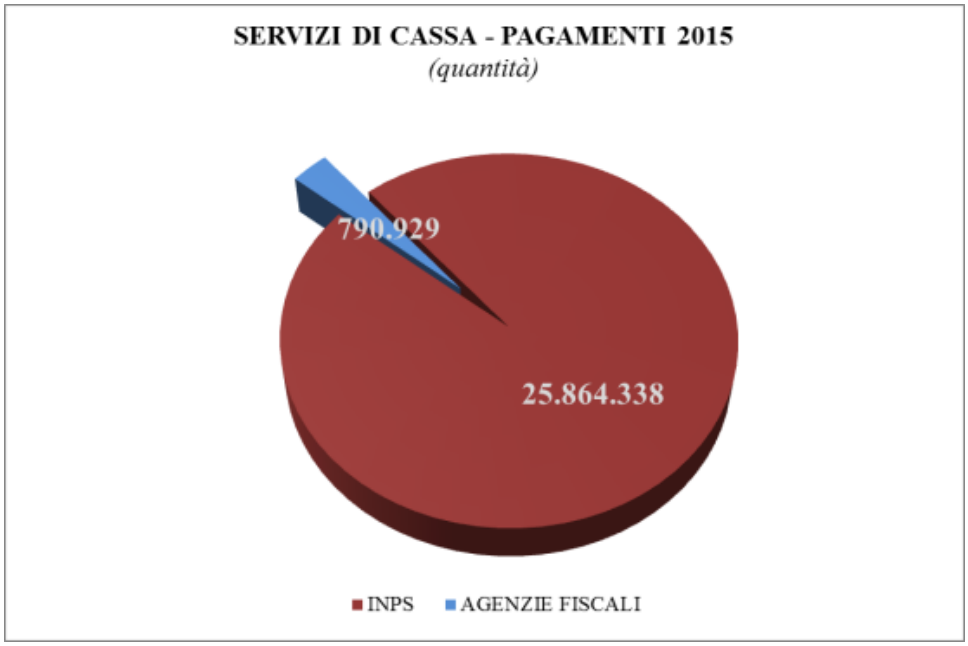
---

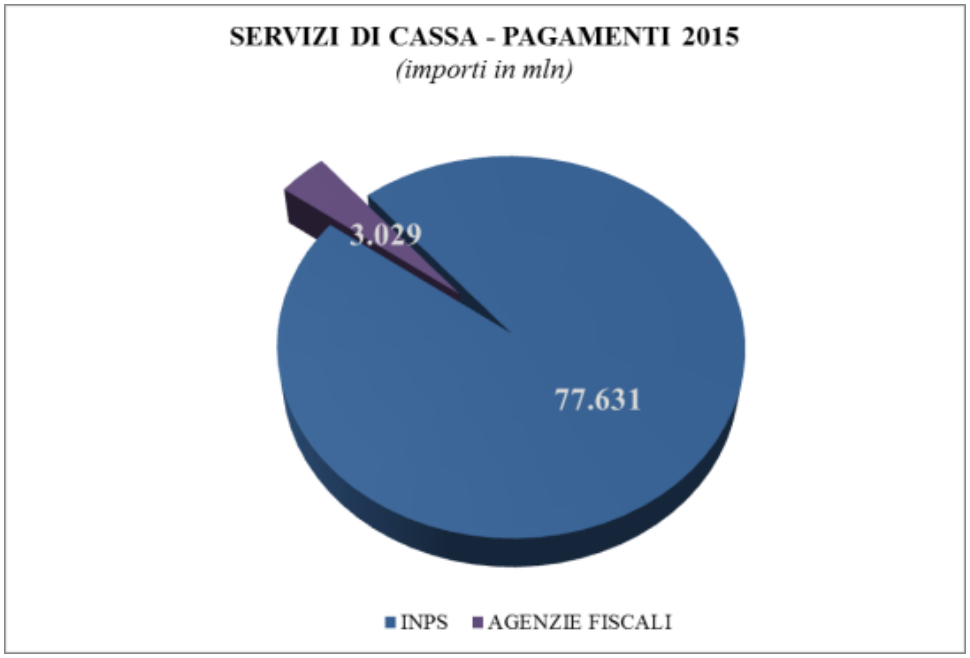
133) Il D.L. 90/2014 ha disposto la soppressione di 5 scuole di formazione delle pubbliche amministrazioni e la contestuale assegnazione delle funzioni degli organismi soppressi alla Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA).

– contabilizzazione su conti di transito intestati a ciascuno di tali enti e aperti presso la Banca, destinati ad accogliere tutte le operazioni in entrata e in uscita poste in essere in conseguenza delle convenzioni; il saldo di tali conti è sempre azzerato alla fine della giornata operativa e trasferito sulla contabilità speciale di tesoreria unica (in modo che la Banca non effettui anticipazioni né trattenga fondi);

– applicazione di tariffe che consentano alla Banca il pieno recupero dei costi, oltre ad un margine (*mark-up*).

Il volume delle operazioni trattate nell'anno e dei flussi intermediati è particolarmente rilevante.





4.5 Impatti normativi, operativi e organizzativi della tesoreria telematica

Quanto esposto nei paragrafi precedenti cerca di fornire un quadro sull'ambito operativo della tesoreria statale e dei servizi di cassa e sulla sua importanza anche in funzione della gestione della liquidità del Tesoro da un lato e del monitoraggio dei conti pubblici dall'altro. Questi due aspetti 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.

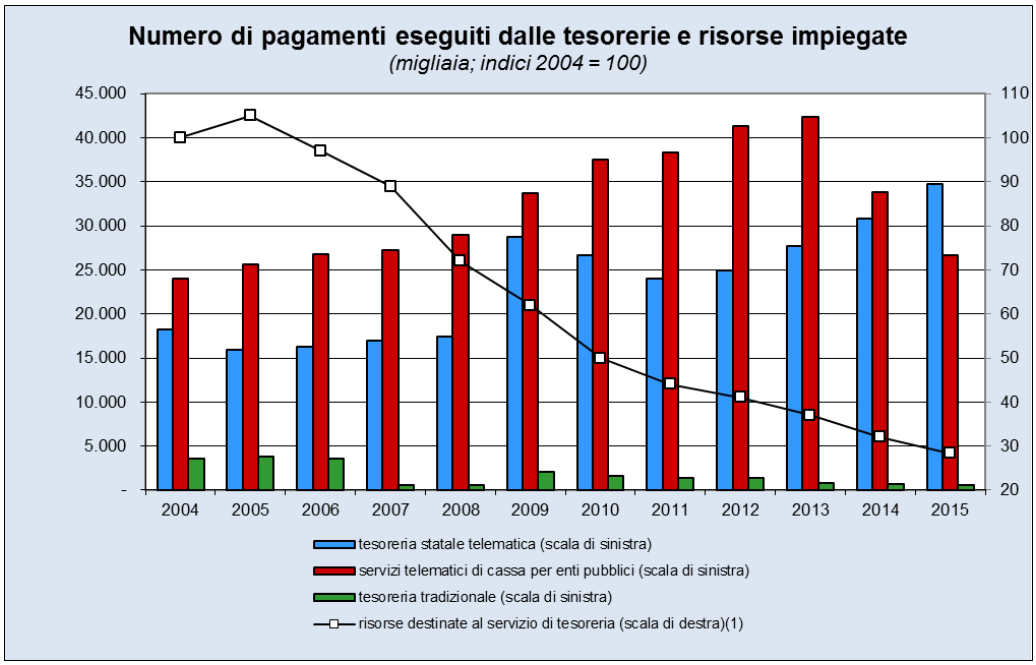
Ed è per tale ragione che, in occasione delle riforme degli aspetti normativi e operativi della tesoreria[134)], la Banca d'Italia presta attenzione ai riflessi che questi interventi possono avere sulla valenza informativa della stessa, sulla disponibilità e la qualità dei dati che si traggono dalla gestione operativa del servizio.

Le procedure realizzate nel quadro della "tesoreria statale telematica" e gli snellimenti operativi, normativi e organizzativi introdotti nell'attività delle tesorerie hanno consentito di ridurre significativamente i costi della gestione del servizio di tesoreria; per effetto della conclusione delle diverse iniziative progettuali connesse al processo di dematerializzazione e informatizzazione, tali costi tenderanno ulteriormente a contrarsi. Al riguardo, nel grafico seguente è evidenziata l'evoluzione del numero di operazioni eseguite dalle Tesorerie e la progressiva contrazione del numero degli addetti (cfr. Relazione sulla gestione e sulle attività della Banca d'Italia per l'anno 2014 integrata da un aggiornamento sui volumi 2015).

Il minore impiego di risorse nelle attività connesse all'esecuzione delle operazioni di tesoreria, consente alla Banca di rivolgere la propria operatività anche verso iniziative che consentono un miglioramento dei rapporti con l'utenza. L'attenzione alla qualità del servizio reso all'utenza rimane infatti tra le priorità da perseguire, attraverso la tempestività e l'efficienza nella risposta alle istanze dei diversi interlocutori. Nell'ambito dei servizi informativi che la Banca offre al pubblico, il Servizio Tesoreria dello Stato risponde direttamente alle richieste che pervengono all'apposita sezione del numero verde dell'Istituto, e alla casella funzionale di posta elettronica

---

134) Tra le riforme normative assume rilievo l'attuazione dell'art. 50 della L. 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 amministratici 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 L. 196/2009. Secondo il Rapporto sullo stato di attuazione della riforma della contabilità e finanza pubblica della RGS, 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. Il termine per la redazione del testo unico delle disposizioni in materia di Contabilità di Stato e tesoreria è stato prorogato al 31 dicembre 2016 con la legge 23 giugno 2014 n. 89.



(1) Unità equivalenti a tempo pieno.

dedicata all'utenza. Vengono fornite informazioni sia all'utenza privata, sullo stato dei versamenti e dei pagamenti a loro favore disposti dalla PA, sia a quella professionale (enti pubblici soggetti al regime di tesoreria unica, banche e Poste), sia alla Pubblica Amministrazione centrale e periferica.

A tal fine, è stata realizzata una base dati informativa integrata, alimentata giornalmente con le informazioni provenienti dalle singole procedure di pagamento della tesoreria statale. L'integrazione e l'armonizzazione dei dati riducono notevolmente i tempi di ricerca delle informazioni elevando qualità e tempestività di risposta alle richieste; la disponibilità di un archivio integrato consente inoltre un più agevole sfruttamento delle informazioni a fini statistici. Le funzionalità del nuovo strumento di ricerca sono state estese alle Filiali, che rappresentano il primo punto di riferimento per le richieste dell'utenza.

Nell'ambito del programma di ammodernamento del patrimonio applicativo del comparto operativo istituzionale della Banca e della contestuale migrazione dai sistemi *mainframe* a nuove piattaforme tecnologiche dipartimentali, le procedure di tesoreria saranno oggetto di evoluzione funzionale e reingegnerizzazione. Ciò consentirà di rendere maggiormente coerente l'architettura applicativa con l'evoluzione degli attuali processi amministrativi, perseguendo al contempo opportunità di semplificazione e ottimizzazione funzionale.

4.6 Il regolamento di incassi e pagamenti

Il regolamento degli incassi e dei pagamenti di tesoreria avviene dal 2014 interamente tramite il Centro Applicativo della Banca d'Italia (CABI) che consente di eseguire pagamenti in formato SEPA.

La Banca ha assunto le funzioni di centro applicativo (CABI) con l'obiettivo di rendersi pienamente autonoma nella gestione delle attività di scambio, compensazione e regolamento dei pagamenti effettuati, in primo luogo di quelli per il servizio di tesoreria. Tra i vantaggi vanno annoverati anche i risparmi economici conseguenti alla razionalizzazione dei servizi precedentemente affidati ai Centri Applicativi SIA-SSB e ICBPI.

Le disposizioni (bonifici e storni) gestite dal CABI sono indirizzate verso i circuiti BI-Comp e STEP2, quest'ultimo gestito da *EBA Clearing*. Con un sistema di interoperabilità vengono raggiunti anche i *Clearing settlement mechanism* (CSM) tedesco-olandese *Equens* e l'austriaco *Clearing Service International* (CS.I).

Funzionale all'intera attività supportata dal CABI è la procedura di *back office* che rende possibile la gestione di tutti quei pagamenti non finalizzabili in via completamente automatica per incongruenze, per non corretta predisposizione o per mancata raggiungibilità delle controparti.

Il primo agosto 2014, in linea con le scadenze previste dal legislatore europeo, si è conclusa la migrazione ai nuovi formati previsti per i bonifici dell'Area Unica dei Pagamenti (*Single European Payments Area*). Tutte le procedure della tesoreria telematica a tale data erano già migrate ai nuovi standard e pertanto le pubbliche amministrazioni italiane possono effettuare pagamenti in euro contando su sistemi armonizzati relativamente a caratteristiche degli strumenti, standard, costi e infrastrutture. Il processo di migrazione è stato complesso, anche a motivo della numerosità delle procedure e degli interlocutori. È stata completata entro il termine previsto del 1° febbraio 2016 anche la seconda fase, che prevedeva l'obbligo per l'ordinante di indicare esclusivamente l'IBAN per il raggiungimento di beneficiari in ambito europeo (c.d. *IBAN only*), eliminando l'onere di indicare anche il BIC per l'instradamento dei pagamenti.

Sono allo studio ulteriori interventi evolutivi delle procedure di tesoreria volti a migliorare il colloquio tra le procedure utente e il CABI, al fine di sfruttare appieno tutte le opportunità offerte dagli strumenti SEPA.

5. Tesoreria estera

di Riccardo Bonanni e Paolo Zanela

Premessa

Sotto la denominazione di "tesoreria estera" rientra l'attività di pagamento e di riscossione effettuata per conto delle amministrazioni pubbliche sia in valuta, sia in euro nei paesi non aderenti all'Unione Economica e Monetaria (UEM), attività che è rimasta storicamente distinta dal servizio di tesoreria statale poiché fino al 31 dicembre 2007 è stata gestita dall'Ufficio Italiano dei Cambi (UIC) ai sensi dell'art. 3 del D.P.R. 482/2001 e sulla base di una separata convenzione con il Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF).

Sino all'avvento dell'euro la distinzione tra la tesoreria statale e la tesoreria estera ricalcava in linea di massima la distinzione tra una tesoreria "in lire" deputata ai pagamenti diretti nel territorio nazionale (disciplinata dalla convenzione tra il MEF e la Banca d'Italia, che quindi potremmo definire "domestica") e una tesoreria dedicata invece ai pagamenti in valuta, che aveva richiesto la stipula di una ulteriore convenzione tra il MEF e l'Ufficio Italiano dei Cambi che gestiva istituzionalmente le valute estere[135)].

Con l'avvio dell'euro il quadro si è modificato. Da un punto di vista giuridico, infatti, un pagamento in ambito comunitario si assimila ora ad un pagamento domestico e, quindi, la richiamata normativa del 2003 ha disegnato una nuova ripartizione di compiti tra la Banca e l'UIC, scegliendo questa volta il criterio geografico e riconoscendo, come detto:

– l'UEM come ambito di riferimento della tesoreria "domestica" (cui competevano ora non solo i precedenti pagamenti in lire, ma anche quelli in valute comunitarie);

– i pagamenti in valuta e quelli in euro diretti in paesi extra-UEM come ambito di competenza dell'UIC.

Questa distinzione fra i pagamenti, fondata sulla dicotomia "comunitario" ed "extracomunitario", non corrispondeva alle reali capacità di raggiungere i beneficiari finali insite nei sistemi di regolamento dell'epoca; infatti un mercato paneuropeo dei

---

135) 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. Ai sensi dell'art. 2 del D.Lgs. 319/1998 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. In caso di liquidazione dell'Ufficio, la Banca succede in tutti i rapporti giuridici, compresi quelli di lavoro, nonché nella titolarità dei diritti reali (art. 5, comma 3, D.Lgs. 319/1998).

pagamenti al dettaglio è stato realizzato progressivamente solo a partire dal 2008 con la SEPA (*Single Euro Payments Area*), avviata il 1° febbraio 2014 per i paesi dell'area euro[136]. La Banca d'Italia, pertanto, ha deciso di:

– utilizzare il sistema europeo di regolamento lordo (TARGET) per finalizzare i pagamenti spot diretti fuori dai confini nazionali;

– stipulare un accordo oneroso con l'UIC per demandare allo stesso i pagamenti massivi diretti verso paesi UEM[137] (per i quali l'Ufficio avrebbe continuato ad avvalersi della rete di corrispondenti presso i quali era solo cambiata la valuta del conto).

L'attività di pagamento dell'UIC, inoltre, comprendeva anche due "convenzioni di cassa" stipulate con enti dell'amministrazione statale che detengono fondi presso il sistema bancario e postale. Si trattava dell'esecuzione di pagamenti specifici, diretti anche all'interno dell'area UME, per i quali l'UIC si affiancava ai cassieri originari utilizzando fondi trasferiti all'uopo dalle giacenze detenute presso questi ultimi.-

La soppressione dell'UIC ai sensi del D.Lgs. 231/2007[138] 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" (inclusi i citati servizi di cassa).

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 operativi nonché le connesse attività di tenuta dei conti correnti e dei depositi, in euro e in valuta. Pertanto tali attività sono state collocate, sotto il profilo organizzativo e operativo, presso il Servizio Tesoreria dello Stato sin dal gennaio 2008.

---

136) La *Single Euro Payments Area* (SEPA) è l'area in cui il cittadino, l'impresa, la pubblica amministrazione e ogni altro operatore economico possono effettuare e ricevere pagamenti in euro secondo regole, procedure operative e prassi di mercato uniformi. Alla SEPA aderiscono i ventotto paesi dell'Unione Europea, inclusi quelli non euro e anche altri paesi non appartenenti alla UE. La Direttiva europea del 2007 sui servizi di pagamento (*Payment Services Directive*) è stata recepita in Italia con il D.Lgs. n. 11 del 27 gennaio 2010; la Banca d'Italia ha emanato un Provvedimento di attuazione del titolo II del D.Lgs. relativo ai servizi di pagamento (Diritti ed obblighi delle parti). Il ruolo di autorità competente per la migrazione alla SEPA è stato affidato alla Banca d'Italia che ha emanato un Provvedimento (istruzioni applicative del regolamento 260/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio) che comprende le indicazioni utili per la gestione della migrazione. La Banca si è impegnata per una ampia azione divulgativa perseguita sia mediante pubblicazioni (La SEPA e i suoi riflessi sul sistema dei pagamenti italiano - novembre 2013) sia attraverso incontri con tutte le parti interessate (prestatori di servizi di pagamento, pubblica amministrazione, imprese, consumatori).

137) Si tratta dei rimborsi IVA disposti dall'Agenzia delle Entrate diretti verso beneficiari residenti in Paesi dell'area UME.

138) 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.

Tuttavia l'assetto disciplinare ed operativo della tesoreria estera[139)] si è presentato così complesso da rendere impossibile far confluire *tout court* queste attività nella tesoreria statale "domestica" ed ha richiesto, invece, un'articolata opera di revisione degli aspetti regolamentari e delle modalità di espletamento del servizio, con l'obiettivo di ridisegnare un assetto unitario delle attività.

5.1 Le specificità della tesoreria estera

La principale specificità della tesoreria estera è costituita dalla necessità di assolvere le obbligazioni in valuta contratte dalle amministrazioni pubbliche italiane e dalla connessa possibilità di ricevere introiti in valuta.

Come complessità di esecuzione, resta parimenti di un certo rilievo l'attività relativa all'effettuazione di pagamenti in euro verso soggetti residenti in paesi extra-europei (tale operatività è divenuta sempre più consistente a seguito dell'introduzione della moneta unica).

In entrambi i casi, infatti, è necessario dotarsi di una rete di banche corrispondenti: a gennaio 2016 erano operativi 17 conti correnti di corrispondenza aperti con 16 primarie banche estere e filiali estere di banche italiane, di cui 2 in euro, 5 in dollari USA (inclusi il conto FMS *Foreign Military Sales* e il conto ordinario in essere con la *Federal Reserve Bank of New York*) e 10 nelle altre principali divise estere[140)].

L'apertura presso la rete dei corrispondenti esteri di conti nelle diverse valute implica la presenza di fondi presso gli stessi e la necessità di una connessa attività di gestione attiva

---

139) 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 Ministero dell'Economia e delle Finanze del 12 novembre 2002 "Nuove procedure per i pagamenti e gli incassi in euro in Unione Monetaria Europea", in attuazione dell'art. 2 del D.P.R. n. 482;
- Decreto Ministero dell'Economia e delle Finanze del 6 agosto 2003 "Nuove procedure per i pagamenti e gli incassi delle AA.SS. da effettuarsi in euro, nei paesi non aderenti all'Unione Monetaria Europea, ed in valuta", in attuazione degli artt. 3 e 6 del D.P.R. n. 482;
- Decreto Ministero dell'Economia e delle Finanze 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 4 D.P.R. n. 482;
- Convenzione tra Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento del Tesoro – Direzione VI – 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); durata annuale, rinnovabile automaticamente;
- 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.

140) 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.

degli stessi[141)] da cui la produzione di interessi attivi (o passivi a seconda della normativa nazionale di riferimento) da riconoscere al bilancio della Banca: per i conti denominati in dollari USA si è optato per investimenti automatici dei fondi, su base "*overnight*".

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 (Riquadro 11).

RIQUADRO 11

Conti in euro

Il tasso di riferimento è usualmente il tasso EONIA (*Euro OverNight Index Average*), media ponderata dei tassi *overnight* applicati alle operazioni di finanziamento concluse sul mercato interbancario dai principali istituti bancari sul mercato europeo, ovvero il tasso EURIBOR (*Euro Inter Bank Offered Rate*), tasso interbancario giornaliero medio di riferimento delle transazioni finanziarie, con scadenza tra una settimana e dodici mesi, tra primarie banche[1)].

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 corrispondente, su base convenzionale e a titolo di rimborso per il servizio, uno *spread* percentuale variabile[2)].

---

1) Il tasso EONIA viene calcolato dalla Banca Centrale Europea (BCE) su un campione di oltre 50 istituti di credito e diffuso dalla *European Banking Federation* (EBF); è la media ponderata dei tassi trattati sul mercato monetario interbancario dell'euro durante la giornata, quindi con operazioni di deposito che una banca effettua presso altro istituto di credito e estinte il primo giorno lavorativo successivo a quello di accensione (*overnight*). Il tasso EURIBOR viene determinato giornalmente e pubblicato dalla *European Banking Federation* (EBF), esso rappresenta la media dei tassi di deposito interbancario, alle diverse scadenze, tra oltre 50 primari istituti di credito. L'agenzia *Reuters*, dopo aver acquisito i dati dalle maggiori banche entro le ore 11:00 e averne calcolato la media, provvede a pubblicare giornalmente il valore dell'Euribor per ogni singola scadenza, da una settimana a dodici mesi.

2) 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 of New York* 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 System*, *Federal Open Market Committee* (FOMC), e utilizzato quale indicatore di riferimento per le "*Open market operations*" (OMOs).

---

141) Le 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.

Per i conti aperti presso la *Federal Reserve Bank of New York*, le disponibilità sono remunerate come segue:

- conto FMS (*Foreign Military Sales*): remunerato ai sensi all'accordo tra *Federal Reserve Bank of New York* e Ministero della Difesa italiano, in base ai fondi depositati, all'operatività registrata, e agli investimenti a breve e in titoli effettuati dalla stessa *Federal Reserve Bank*; gli interessi maturati sono accreditati periodicamente su conti in $USA di corrispondenti bancari indicati dalla Banca d'Italia.

- conto ordinario: tasso di interesse "*Overnight Placement Investment Facilities"* (*Automatic Investment Program* della Fedreserve) a tassi prevalenti di mercato; (n.b.: dal 1° febbraio 2016 tale rapporto di conto ordinario in essere con la *Federal Reserve Bank* è stato chiuso).

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*)[3].

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.

---

3) 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*.

Nello svolgimento dell'attività di tesoreria estera il Servizio, pertanto, opera d'intesa con le competenti strutture della Banca (Servizi Operazioni sui Mercati, Investimenti Finanziari, Gestione dei rischi finanziari e Sistema dei Pagamenti) sia per gli adempimenti operativi connessi al fabbisogno di valute, sia nell'attività di *back office* per la gestione delle disponibilità, inclusi i profili di valutazione del rischio di controparte[142].

Altra peculiarità connessa all'assolvimento di obbligazioni transnazionali da parte delle pubbliche amministrazioni è la gestione di una particolare forma di pagamento: il credito documentario, istituto di prassi internazionale utilizzato per le grandi commesse e, in particolare, per forniture di beni o servizi (nel caso dello Stato italiano si tratta essenzialmente di spese per servizi e forniture militari).

---

142) Relativamente alla gestione finanziaria delle giacenze dei conti di corrispondenza presso banche estere utilizzati per le operazioni di "tesoreria estera", a seguito dell'analisi finalizzata ad integrare tali fondi nelle attività complessive *(asset allocation)* dell'Istituto e aumentare i presidi per il controllo del rischio di credito, è stata definita una nuova prassi operativa che permette di assicurare una migliore gestione e un più adeguato controllo della liquidità, coerentemente con la *policy* in materia adottata da altri comparti della Banca, in modo tale da ricomprendere tali conti nel monitoraggio della complessiva esposizione bancaria dell'Istituto.

Ultima caratteristica che connota la tesoreria estera è il regime tariffario che differisce da quello forfettario in essere per la tesoreria "domestica" e si articola su tre capisaldi:

- una commissione, corrisposta dal MEF alla Banca – in base alla Convenzione del 2003 – a titolo di remunerazione del servizio, pari allo 0,07 per cento, degli importi in euro delle operazioni effettuate (per determinare il controvalore in euro delle operazioni in valuta sono applicati i cambi indicativi della Banca Centrale Europea – *Euro foreign exchange reference rates* – rilevati alle ore 14:30 del giorno di esecuzione – c.d. cambio di riferimento);
- una commissione pari allo 0,15 per cento sull'importo in euro del costo complessivo dell'operazione (cambio effettivo più spese sostenute) per la particolare fattispecie di acquisto o cessione di banconote in valuta estera, regolate in euro e in contante;
- l'addebito al bilancio della Banca delle spese ("*fees*") richieste dalle banche corrispondenti estere sui singoli ordini di pagamento, per bonifici all'estero eseguiti per conto delle amministrazioni statali, nonché di quelle connesse alla gestione dei crediti documentari (notifica, utilizzo, emendamenti, proroga, chiusura). 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[143)].

5.2 I pagamenti all'estero delle pubbliche amministrazioni

Le procedure di pagamento ereditate dall'ex UIC si discostano da quelle della tradizionale tesoreria "domestica" a causa dall'assetto normativo originario (che disciplinava i rapporti tra i due enti che intervenivano nel pagamento estero: la Banca d'Italia depositaria delle somme del Tesoro e l'UIC titolare del servizio di pagamento finale) che disegna la tesoreria estera come un'attività di cassa, remunerata e caratterizzata da contabilizzazioni, colloqui con le amministrazioni statali, regole di istruttoria e modalità di pagamento affatto peculiari.

Prima conseguenza di questo assetto "duale" era la necessità che l'amministrazione statale ordinante fornisse "in anticipo" all'UIC i fondi per eseguire i pagamenti richiesti prelevando dai conti della tesoreria statale. Detto modello operativo, per le citate ragioni di continuità operativa, è stato ribadito anche nell'assetto attuale, in cui l'effettuazione dei pagamenti per conto delle PP.AA. avviene solo a seguito dell'accredito dei corrispettivi fondi in euro su un apposito conto dedicato di Banca (c.d. *conto anticipi*), in contropartita del prelievo dei fondi (tramite estinzione di un titolo di spesa) dal conto Disponibilità del Tesoro.

Dal recepimento di questa impostazione operativa deriva una prima peculiarità nell'*iter* di pagamento attuale: il titolo di spesa emesso dall'amministrazione ordinante non dispone il pagamento finale, ma solo la provvista dei fondi (provvista che non

---

143) Si tratta di operazioni che richiedono l'intervento diretto della banca corrispondente per causali, definite a livello internazionale con denominazioni standard, quali: *amendment, cancellation, stop payment, repair, return of funds, inquiry, investigations.*

essendo più diretta ad un ente terzo, l'UIC, si configura come un accantonamento di importi in attesa del pagamento finale) e la stessa amministrazione ordinante deve predisporre un ulteriore documento (la vera disposizione di pagamento) da inviare allo stesso tesoriere per comunicare gli estremi del pagamento finale.

Tuttavia, considerato che anche a detto "*conto anticipi*" dedicato è stata riconosciuta la natura di "*Government deposits*", dal marzo 2015 le giacenze rivenienti sullo stesso vengono riversate a fine serata sul conto Disponibilità; pertanto il conto assume ora la natura di "conto tecnico" per l'espletamento del servizio di tesoreria estera ed apre la strada alla convergenza di tali pagamenti nell'ambito della tesoreria domestica.

Dall'assetto descritto era scaturita un'attività originaria di tesoreria estera basata esclusivamente sulla trasmissione fisica delle disposizioni di pagamento e su conseguenti logiche di gestione cartacee (nel 2008 si sono ricevute oltre 60.000 disposizioni di pagamento su supporti fisici, lavorate manualmente dagli operatori e rendicontate con corrispondenza cartacea).

In materia, il principale intervento posto in essere dalla Banca è consistito nell'implementazione di un canale telematico di trasmissione delle disposizioni di pagamento (avviato nel 2010 con l'adesione dell'Agenzia delle Entrate e successivamente esteso ad altre amministrazioni) che ha consentito di raggiungere negli ultimi anni una quota di ordini di pagamento telematici pari a circa il 96 per cento del totale.

Una secondo esempio di difformità disciplinare dei pagamenti della tesoreria estera è costituito dalla disposizione convenzionale che prevede l'espletamento di un secondo tentativo di pagare nel caso il primo pagamento non vada a buon fine. In questo caso le somme restituite dai sistemi di regolamento invece di essere immediatamente restituite all'amministrazione ordinante (come previsto dalla disciplina della tesoreria domestica) vengono appostate su specifici conti di Banca in cogenza di un'onerosa fase istruttoria (della dura massima di 45 giorni) nella quale l'amministrazione ordinante è invitata a fornire nuovi elementi sull'operazione richiesta al fine di effettuare l'ulteriore tentativo ovvero a richiedere la restituzione della somma.

Altra peculiarità, insita questa volta nel modello di "*correspondent banking*"[144)] adottato, è la necessità, a fronte delle richieste di pagamenti, sia in euro che in valuta, di precostituire idonea provvista sui conti delle banche corrispondenti estere dai quali verranno eseguiti i pagamenti finali: per i pagamenti in euro vengono costituite disponibilità tramite girofondi dal conto TARGET2, per quelli in valuta, al fine dell'accredito sui

---

144) Il rapporto di "*correspondent banking*" può essere definito come un accordo in base al quale una banca (*correspondent*) mantiene depositi di proprietà di altre banche o istituzioni (*respondents*) e provvede ad effettuare pagamenti ed altri servizi su istruzioni di queste ultime. (Cfr. CPMI *Committee on Payments and Market Infrastructures - A glossary of terms used in payments and settlement systems; Bank for International Settlements 2015*). Il rapporto richiede l'apertura di conti da parte delle *respondent banks* presso la banca corrispondente e lo scambio di messaggi per il regolamento di operazioni di credito e debito su tali conti, in particolare per le transazioni *cross-border* e per accedere a sistemi finanziari e di pagamento esteri non altrimenti raggiungibili.

conti di corrispondenza dedicati, viene richiesta preliminarmente la copertura del fabbisogno complessivo, per ciascuna valuta estera, al Servizio Operazioni sui Mercati[145)].

Ne consegue la necessità di porre in essere un'attività di monitoraggio dei *plafond* esistenti, inclusi i livelli di "*working balance*"[146)] necessari presso le banche corrispondenti, nonché di proiezione e analisi dei pagamenti futuri per valutarne la congruità.

Ultima peculiarità che merita di essere sottolineata attiene ai tassi di cambio applicati all'amministrazione statale ordinante per i pagamenti in valuta. La disciplina del servizio di tesoreria estera, infatti, prevede che alle pubbliche amministrazioni (che effettuano la provvista in euro anche per pagamenti in valuta) la Banca riconosca come tasso di conversione 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 internet entro le ore 15:00[147)].

La differenza tra il cambio utilizzato dalla pubblica amministrazione ordinante per la determinazione dell'anticipazione in euro e quello convenzionale applicato dalla Banca alla data di effettuazione dei pagamenti comporta, quindi, secondo i casi, l'accredito o l'addebito del relativo valore, mediante una apposita registrazione contabile, su un apposito conto fruttifero detenuto dalla Banca e intestato al MEF.

Il conto, denominato "MEF - differenze di cambio per cessione valute", alimentato dal Tesoro da appositi stanziamenti di bilancio, è stato 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; dal marzo 2015, anche questo conto è riconosciuto tra i *Government deposits* e soggetto al cennato riversamento serale sul conto Disponibilità.

5.3 Gli introiti dall'estero a favore delle pubbliche amministrazioni

I versamenti in valuta estera a favore delle pubbliche amministrazioni, ovvero in euro da parte di soggetti residenti in paesi extra UME[148)], sono effettuati sui conti che la

---

145) In particolare, nel caso di richiesta di pagamenti in divisa estera, viene chiesto al Servizio Operazioni sui Mercati di provvedere, in coordinamento con il Servizio Investimenti Finanziari, all'acquisto della valuta necessaria sul mercato dei cambi in base alla quotazione che tiene conto della data di regolamento dell'operazione, stabilita a due giorni lavorativi successivi alla data di contrattazione (valuta "*spot*").

146) Viene definito "*Working balance*" il saldo operativo che gli istituti di credito in genere richiedono alla clientela che deposita fondi sui conti correnti di corrispondenza per regolare operazioni commerciali o finanziarie definite contrattualmente; il livello di tale saldo varia in base alle caratteristiche e l'ammontare delle operazioni trattate.

147) 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.*). *From 1 July 2016 the ECB's euro foreign exchange reference rates will be published at around 16:00 CET; reaffirmed and strengthened the "information-only" purpose of the euro foreign exchange reference rates (they are intended to be used solely as a reference for information); rate-setting methodology remains unchanged.*

148) Questa norma è superata dalla identificazione con codice IBAN di tutti i conti di tesoreria che rende possibile il versamento diretto in euro sui pertinenti conti della tesoreria domestica senza più necessità di triangolare sul corrispondente bancario.

Banca intrattiene presso le banche corrispondenti estere. Di seguito, dopo la necessaria istruttoria volta ad individuare la corretta finalizzazione delle somme, viene richiesto alla Succursale di Roma di effettuarne la corretta imputazione ai pertinenti conti di tesoreria domestica.

Le informazioni utili a finalizzare gli importi pervengono sia dal circuito di pagamento (estratti conto e messaggi *Swift* di dettaglio all'uopo richiesti) sia dalle stesse amministrazioni pubbliche interessate, specie nel caso di versamenti sottoposti a monitoraggio e a specifica informativa alle pubbliche amministrazioni beneficiarie[149)].

Per gli introiti in valuta si effettua l'imputazione del controvalore in euro, utilizzando il cambio di riferimento (*euro foreign exchange reference rates*) descritto per i pagamenti. Le valute introitate, invece, rimangono sui rispettivi conti di corrispondenza e concorrono alla formazione di quelle disponibilità di conto citate in precedenza, salvo che il loro ammontare non faccia eccedere i limiti stabiliti di giacenza operativa; in tal caso, in base ad accordi con i Servizi Operazioni sui Mercati e Investimenti Finanziari, le stesse sono trasferite, mediante girofondi, dai conti dei corrispondenti esteri interessati a quelli gestiti dai predetti Servizi per l'eventuale negoziazione sul mercato dei cambi (Forex) ovvero per l'acquisizione nelle riserve ufficiali dell'Istituto.

Nei casi di introiti di dubbia imputazione, trascorsi non oltre 90 giorni dalla data dell'accredito sui conti ed essendo risultata infruttuosa l'istruttoria intrapresa per assenza di ulteriori informazioni o riscontro da parte della banca corrispondente, ovvero per introiti che non interessano le PPAA (es. a favore di privati), si procede alla restituzione dell'importo al soggetto versante estero autorizzando il corrispondente ad addebitare il conto.

5.4 I crediti documentari

I crediti documentari sono tipiche operazioni bancarie di norma utilizzate per il regolamento di transazioni commerciali nazionali e internazionali riguardanti forniture di beni e servizi.

---

149) Fra tali versamenti si citano quelli riguardanti:

– le ritenute fiscali per la tassazione del risparmio detenuto presso banche estere ai sensi del D.Lgs. 18 aprile 2005, n. 84 di attuazione della Direttiva 2003/48/CE; l'Accordo sulla fiscalità del risparmio sottoscritto dalla Svizzera nel 2004 prevede una ritenuta alla fonte degli interessi transnazionali prodotti da fondi depositati da persone fisiche. I redditi realizzati in Svizzera sono sottoposti a una trattenuta fiscale (35 per cento dal 2011) effettuata da banche o gestori del risparmio svizzeri, i tre quarti delle somme trattenute sono retrocessi allo Stato in cui il contribuente ha il proprio domicilio fiscale, mentre il rimanente quarto rimane in Svizzera;
– l'accordo fra Italia e Svizzera del 3 ottobre 1974 (cfr. art. 4 della legge 26 luglio 1975 n. 386) in materia di imposizione fiscale dei lavoratori frontalieri per redditi, oggetto di trattenuta alla fonte, derivanti da lavoro dipendente prestato in via continuativa in zone di frontiera da soggetti residenti in Italia;
– 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*, e altre;
– la tassazione per il rilascio dei passaporti elettronici da parte delle rappresentanze diplomatiche italiane all'estero.

La specificità operativa di tali strumenti prevede l'emissione di un ordine irrevocabile da parte di un soggetto (ordinante) dato a una banca (banca emittente) di provvedere al pagamento di una determinata somma a favore di un terzo soggetto (beneficiario) a fronte della presentazione di idonea documentazione e dopo la verifica del rispetto di specifiche condizioni definite nel contratto.

I crediti documentari sono molto utilizzati nelle operazioni di compravendita internazionale in quanto, grazie all'interposizione dell'intermediario bancario, consentono la riduzione dei rischi di controparte connessi alla transazione commerciale. Il credito documentario, infatti, garantisce:

– l'acquirente, dal rischio di effettuare il pagamento senza che siano rispettate le condizioni contrattuali (di norma l'invio della merce o la fornitura del servizio) da parte del venditore;

– il venditore, dal rischio di avviare, realizzare ed erogare la prestazione o il servizio senza che gli sia riconosciuto il compenso pattuito.

Data la natura internazionale tipica del credito documentario la disciplina di tali accordi è rimessa alle Norme ed Usi Uniformi (N.U.U. - *Uniform Customs and Practice for Documentary Credits*) emanate dalla Camera di Commercio Internazionale di Parigi (*ICC - International Chamber of Commerce*) e da questa periodicamente aggiornate[150)]

Le N.U.U. definiscono gli elementi essenziali dell'operazione, i soggetti a diverso titolo coinvolti e le clausole più frequentemente utilizzate negli accordi internazionali.

La gestione del credito documentale è attuata dalla Banca mediante il ricorso a banche corrispondenti presso cui sono attivi dei conti correnti che raccolgono le disponibilità in euro o in valuta differente (prevalentemente dollari USA)[151)]. Il ricorso ai cor-

---

150) L'ultimo aggiornamento delle N.U.U. è stato effettuato nel luglio 2007 con l'emanazione della *Pubblicazione ICC (Brochure) 600*.

151) I crediti documentati 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) e l'Accordo F.M.S. "*Quadripartite Agreement concerning Foreign Military Sales Financing by the Government of Italy*", stipulato il 1994 tra l'U.I.C., il Ministero della Difesa italiano, la *Federal Reserve Bank of New York* e l'Agenzia del Dipartimento della Difesa degli Stati Uniti d'America (*Defense Security Assistance Agency* – DSAA), per regolare alcuni tipologie di pagamenti da parte del Ministero della Difesa italiano a favore dell'Agenzia U.S.A., relativi a crediti documentari per forniture di beni e servizi. La ICC "*International Chamber of Commerce*" di Parigi, a seguito dell'approvazione da parte della *ICC Commission on Banking Technique and Practice*, ha curato nel 2007 la pubblicazione UCP n. 600 "*ICC Revision of Uniform Customs and Practice for Documentary Credits*" sulle nuove norme e regole in uso a livello mondiale relative ai crediti documentari (lettere di credito, documentazione delle transazioni, definizioni, interpretazioni, descrizione e tempi delle operazioni, ecc).

rispondenti è connaturato all'operazione di apertura del credito documentario in quanto risponde all'esigenza operativa di poter facilmente raggiungere le banche incaricate operanti nei paesi dei beneficiari.

La Banca d'Italia agisce in qualità di emittente del credito documentario: pertanto nei confronti dei fornitori esteri assume l'obbligo di pagare su presentazione di documentazione conforme alle condizioni del credito, prescindendo dai rapporti sottostanti l'operazione (rapporti di fornitura e/o di provvista fondi).

Dal punto di vista giuridico, infatti, l'operazione può essere assimilata alla concessione di una garanzia a prima richiesta con la differenza che, nel caso di credito documentario, la banca emittente interviene nel regolamento della transazione commerciale e non solo in caso di inadempimento del debitore. Del resto la funzione di garanzia nei confronti del creditore fa sì che l'operazione di credito documentario possa essere assimilata anche al "*trust*", istituto tipico dei Paesi di "*common law*", con la differenza rilevante che i crediti sono contraddistinti dall'autonomia delle relazioni bancarie rispetto a quelle commerciali.

Le specificità dei crediti documentari gestiti dalla Banca d'Italia si sostanziano soprattutto nei rapporti con l'Amministrazione ordinante:

– l'operazione è preventivamente coperta dalla provvista dell'amministrazione statale, non esiste, quindi, il rapporto creditizio tra banca emittente e cliente e viene meno la funzione creditizia del credito documentario quantomeno nella forma di credito all'importazione mentre sussiste sempre per quanto riguarda l'eventuale credito all'esportazione;

– il pagamento al fornitore estero è solitamente subordinato ad autorizzazione dell'Amministrazione o di un suo delegato su piazza.

Sul piano tecnico le somme anticipate dall'Amministrazione sono trasferite sui conti accesi presso le banche corrispondenti le quali agiscono, su disposizioni della Banca d'Italia, come incaricate (dell'esame documentale e del pagamento al fornitore estero) ovvero come rimborsanti (della banca incaricata).

L'apertura dei crediti documentari avviene sempre previo versamento da parte delle PPAA delle somme sul "*conto anticipi*" della Banca e comporta le medesime attività di provvista e gestione descritte nei paragrafi precedenti per un normale pagamento; le fasi operative successive si caratterizzano per la rilevanza dell'istruttoria amministrativa svolta nell'interesse della pubblica amministrazione 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 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 amministrazione statale, 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.

Una tipologia particolare è costituita dai crediti documentari previsti nell'ambito dell'accordo internazionale FMS *Foreign Military Sales Financing*[152)] del 1994 tra Ufficio Italiano dei Cambi (ora Banca d'Italia), Ministero della Difesa italiano, *Federal Reserve Bank of New York*, Agenzia del Dipartimento della Difesa degli Stati Uniti d'America (DSAA - *Defense Security Assistance Agency*), al fine di mantenere, nell'ambito dello specifico programma FMS di natura militare per i paesi alleati, congrue disponibilità in dollari USA e assicurare la tempestiva copertura dei pagamenti da parte del Ministero della Difesa Italiano a favore dell'Agenzia della Difesa USA per forniture di beni e servizi.

È in corso di revisione e aggiornamento tra le parti l'accordo FMS nel quale la Banca d'Italia verrebbe indicata quale titolare del conto in dollari USA (denominato *The Banca d'Italia FMS Account*), aperto e gestito dalla *Federal Reserve Bank*, dove gli investimenti e le disponibilità del conto stesso verrebbero trattate come riferite alla Banca d'Italia che assumerebbe così, nei confronti del Ministero della Difesa italiano, il ruolo di mandatario privo di rappresentanza.

Il conto viene movimentato in addebito dal Dipartimento della Difesa USA e le giacenze investite dalla *Federal Reserve* in base all'accordo tra i due Dicasteri militari; la Banca d'Italia può effettuare solamente operazioni di accredito, con esclusione di responsabilità della medesima riguardo al controllo operativo e finanziario del conto in questione.

Per la remunerazione delle disponibilità riguardanti i crediti documentari in dollari USA e le specificità relative all'Accordo FMS, si rinvia al Riquadro 12.

RIQUADRO 12

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 PPAA 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

---

152) L'accordo del 4 gennaio 1994 è denominato: "*Quadripartite Agreement concerning Foreign Military Sales Financing by the Government of Italy*" F.M.S. *Foreign Military Sales Financing*.

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[1].

Accordo internazionale F.M.S. *Foreign Military Sales Financing*

Si tratta di crediti documentari previsti nell'ambito dell'accordo internazionale denominato "*Quadripartite Agreement concerning Foreign Military Sales Financing"*; 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 previsto il mantenimento sullo stesso di congrue disponibilità in dollari USA al fine di assicurare la tempestiva copertura a favore dei fornitori del Dipartimento della Difesa USA 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 di natura militare.

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)[2]; in presenza di liquidità insufficiente a coprire le esigenze del SAAC, la *Federal Reserve* si incarica di disinvestire gli impieghi fino all'importo occorrente, gli interessi e gli sconti attivi sono accreditati giornalmente sul conto.

Su un conto in $USA intrattenuto dalla Banca d'Italia con altra banca corrispondente sulla piazza finanziaria di New York sono regolati periodicamente gli interessi e le eccedenze di liquidità rivenienti dalla gestione delle disponibilità sul conto FMS, nonché altre eventuali operazioni effettuate dalle pubbliche amministrazioni italiane[3].

---

1) 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).

2) 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 i cui proventi sono retrocessi all'avente diritto.

3) I proventi dell'investimento in titoli effettuato dalla *Federal Reserve Bank* e gli interessi relativi alla gestione del conto FMS sono stati riconosciuti fino al gennaio 2016 su un conto ordinario aperto con la *Federal Reserve Bank*; dal mese di febbraio 2016 sono riconosciuti giornalmente dalla *Federal Reserve* su un conto in $USA di altro corrispondente bancario sulla piazza finanziaria di New York indicato dalla Banca d'Italia. Tali proventi e interessi sono successivamente corrisposti periodicamente al Ministero della Difesa italiano con emissione di quietanza, al netto della ritenuta fiscale.

Nel quadro della revisione e aggiornamento dell'Accordo FMS, oltre al Ministero della Difesa italiano, l'interlocutore operativo da parte del Governo statunitense è stato indicato nella *Defense Security Cooperation Agency* (DSCA), una agenzia *dell'United States Department of Defense* (DoD).

Nell'accordo viene mantenuto sostanzialmente il ruolo della Banca d'Italia in quello di soggetto mandatario senza rappresentanza e confermato quello della Federal Reserve Bank of New York relativamente all'operatività sul conto in US$ e alla connessa gestione finanziaria e operativa.

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 dell'integrazione dei crediti medesimi.

I crediti documentari sono attività peculiari, non *"earmarked"*, ovvero non riconducibili nelle usuali attività finanziarie dell'Istituto, che escono, al momento dell'apertura del credito, dal conto Disponibilità del Tesoro e sono tenute liquide su conti correnti di corrispondenza o utilizzate in investimenti *overnight*. I fondi mostrano una certa stabilità di giacenza (negli ultimi cinque anni non sono mai scesi sotto la soglia dei 200 milioni di dollari USA).

Al fine di consentire la razionalizzazione della gestione dei fondi, è stato deciso di trasferire la parte stabile delle giacenze presso il Servizio Investimenti Finanziari per il successivo investimento e di lasciare al Servizio Tesoreria dello Stato la gestione della parte residuale delle stesse per far fronte agli utilizzi correnti.

5.5 Le prospettive della tesoreria estera: la piena integrazione nella tesoreria statale

Allo scopo di semplificare e razionalizzare le procedure di lavoro dei pagamenti verso l'estero e avviarne l'integrazione nel servizio di tesoreria "domestica", 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 di spesa che pervengono dalle amministrazioni statali, avviata fin dal 2010, con la sostituzione dei supporti cartacei con flussi telematici per la trasmissione delle disposizioni di pagamento; la quota telematica dei pagamenti richiesti dalle PPAA è stata pari al 77 per cento del totale nel 2011 ed ha raggiunto il 96 per cento (oltre 75 mila operazioni) nel 2015.

È stato incentivato l'utilizzo dei bonifici rispetto a forme di pagamento più tradizionali come gli assegni ed è stato ipotizzato l'utilizzo di carte prepagate per i soggetti beneficiari esteri che non possono ricevere bonifici. Sono stati aggiornati i processi della tesoreria estera, inclusi i rapporti con le banche corrispondenti, ottenendo per i conti in valuta, anche in collaborazione con i Servizi Operazioni sui Mercati e Investimenti Finanziari, una sensibile riduzione del numero dei conti gestiti, passato dai 50 del 2008 ai 17 del gennaio 2016.

Nel 2011 sono state ridotte del 60 per cento le disponibilità detenute sui conti nelle maggiori valute estere trattate (dollari USA, sterline inglesi, franchi svizzeri) e in euro, mantenendo comunque gli importi in giacenza, vincolati per destinazione, rappresentati dai crediti documentari delle PPAA.

La riduzione dei fondi in giacenza ha consentito di mantenere bassi livelli di rischio nell'impiego delle risorse, tenendo debito conto della necessità di mantenere determinate disponibilità sui diversi conti a titolo di *working balance*, come richiesto contrattualmente dalle banche corrispondenti, e di calibrare le esigenze operative connesse ai pagamenti alla specifica operatività riscontrata con ciascun corrispondente estero.

Sul versante delle valute diverse dall'euro, inoltre, è stata adottata una soluzione mista che prevede la compresenza di pochi corrispondenti bancari esteri per le valute trattate massivamente dalla Banca per la propria gestione delle riserve (dollaro statunitense, sterlina inglese e franco svizzero) e l'adozione di un rapporto multivalutario (*multicurrency account*) con un corrispondente bancario che consenta alla Banca di versare importi in euro a fronte dei pagamenti nelle restanti valute richieste dalle PPAA (circa 30 per la normativa vigente), con l'applicazione del cambio BCE (*euro foreign exchange reference rates)* in sede di contro-valutazione.

Nell'ottica del piano di interventi per la reingegnerizzazione dell'attività di pagamento all'estero, è stata realizzata una nuova applicazione informatica, denominata SPACE[153)], entrata in funzione nel gennaio 2014, in considerazione dell'obsolescenza della piattaforma *hardware* e *software* di cui si avvalevano le precedenti procedure (SICON e SAP-UIC).

La nuova procedura ha consentito di razionalizzare le funzionalità di *back-office* del comparto, di ottenere la semplificazione delle attività amministrative e consentire la gestione ottimale dei flussi informativi tra le procedure e i Servizi della Banca coinvolti nell'operatività.

La logica che guida l'opera di reingegnerizzazione e che si rispecchia nella nuova procedura è quella del superamento della distinzione tra le due attività svolte dall'Istituto (tesoreria estera e domestica).

La procedura operativa SPACE risulta fortemente elastica ed innovativa, in grado di processare gli ordini di pagamento ricevuti e, previa analisi delle coordinate bancarie dei beneficiari e del tipo di valuta richiesta, indirizzarli automaticamente verso i corrispondenti (rete *Swift*) ovvero nei sistemi di compensazione paneuropei, tramite CABI[154)].

---

153) Dal punto di vista strettamente tecnico, la nuova procedura operativa SPACE di tesoreria estera è stata adeguata agli standard tecnologici presenti in Banca; la Base Dati è stata implementata utilizzando l'ultima release Oracle, con supporto di *tablespace* crittografati, sono stati utilizzati *server* AIX di produzione in configurazione *cluster active/passive* per perseguire le più avanzate *best practice* in tema di gestione degli eventi *disaster* e l'interfaccia con la procedura GARI è stata sviluppata nel linguaggio Java per il tramite dello standard IMS Connect.

154) La Banca d'Italia gestisce il sistema di *clearing* CABI (Centro Applicativo Banca d'Italia) che consente di eseguire pagamenti per conto proprio e per enti pubblici in formato SEPA regolandoli in moneta di banca centrale. A dicembre 2013 la Banca ha completato la migrazione al formato SEPA dei pagamenti propri e della PA trattati nei circuiti interbancari.

L'obiettivo è quello di realizzare una gestione unitaria di tutti i pagamenti *cross-border* effettuati per conto del MEF, che si basa sul superamento della preesistente distinzione dei compiti, a favore del criterio della c.d. "raggiungibilità del destinatario".

Lo strumento per ottenere tale obiettivo è l'ampio utilizzo, mediante il collegamento della procedura SPACE al CABI (operativo da febbraio 2015), di bonifici diretti ai beneficiari in tutti i paesi SEPA, mantenendo al minimo le attività di *correspondent banking* per i pagamenti in euro verso destinatari non ancora raggiungibili[155)] nonché per i pagamenti in valuta.

Come conseguenza di quanto evidenziato emerge la necessità di una riconsiderazione complessiva dei profili normativi, tariffari e di remunerazione dei servizi resi dalla Banca, accompagnata dalla ridefinizione dei rapporti convenzionali con le PPAA per verificare gli impatti delle innovazioni tecnico-amministrative degli ultimi anni sulla Convenzione con il MEF stipulata nel 2003.

La nuova tesoreria estera potrà essere unificata amministrativamente e tecnicamente, sulla base dei seguenti principi cardine:

- indifferenza della domiciliazione del beneficiario: la PA può rivolgersi ad un'unica struttura amministrativa di riferimento, il Servizio Tesoreria dello Stato della Banca d'Italia, che è in grado di effettuare i pagamenti richiesti:
  - ovunque (sia con pagamenti diretti che tramite l'uso dei propri corrispondenti bancari);
  - in qualsiasi valuta (che rientri nell'elenco di quelle quotate dalla BCE che sono oggetto del servizio);
  - tramite strumenti alternativi al bonifico (*in primis* assegni) per esigenze specifiche legate a paesi in via di sviluppo;
- attenuazione della rilevanza esterna della distinzione tra tesoreria domestica e tesoreria estera; distinzione che, nel quadro operativo attuale, assume al più un significato di specificità di regole di colloquio tecnico con l'amministrazione statale ordinante.

Il quadro di riferimento delineato indica chiaramente gli ultimi passi da compiere per una piena integrazione delle due tesorerie: una profonda semplificazione sotto il profilo normativo e delle prassi amministrative (che operi più per abrogazioni che per riscritture); il completamento di alcune fasi tecniche e delle procedure operative con l'obiettivo di razionalizzare e semplificare il colloquio telematico con le amministrazioni pubbliche.

---

155) Nel corso del 2014 i pagamenti in euro fuori dell'ambito SEPA sono stati demandati ad un intermediario finanziario tramite una nuova modalità che prescinde dal mantenimento di conti capienti e prevede la trasmissione degli ordini di pagamento e la relativa copertura finanziaria.

6. Gli atti impeditivi di tesoreria

di Giuseppe Russo

Premessa e dati statistici

Gli atti impeditivi notificati alle Tesorerie 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[156)].

Il fenomeno degli atti di pignoramento notificati alle Tesorerie dello Stato in qualità di terzo pignorato ha assunto nel corso degli anni dimensioni quantitative oscillanti, in un quadro normativo reso complesso da ampie aree di incertezza connesse all'applicazione dei principi che disciplinano la materia delle esecuzioni mobiliari e dalla 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 delle disponibilità liquide degli enti pubblici assoggettati al sistema di tesoreria unica in speciali conti (movimentati dai tesorieri bancari) aperti presso la Tesoreria dello Stato. Quando successivamente 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, i pignoramenti della specie vennero 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 (c.d. "pignoramento contabile"), con esonero delle Tesorerie dall'obbligo di accantonamento dei fondi del debitore.

Nel 1998 vi fu una ripresa del numero di pignoramenti notificati alle Tesorerie, 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,

---

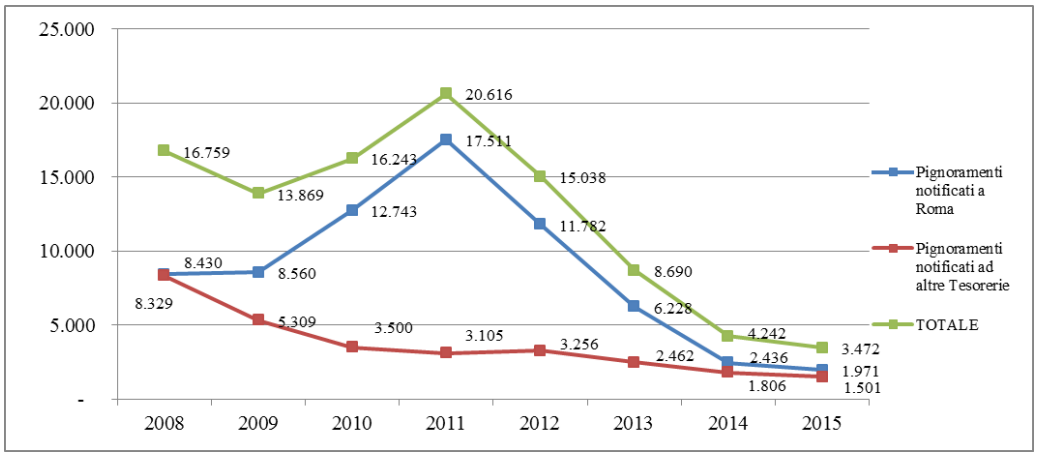
156) Un'ulteriore tipologia di atto impeditivo è costituita dal fermo amministrativo (art. 69, comma 5, del R.D. 18 novembre 1923, n. 2440 e art. 171 IST), la cui gestione non comporta particolari problemi per la Tesoreria dello Stato.

stavolta presumibilmente come conseguenza dell'opzione, da parte dei legali, di pignorare come terzo la banca tesoriere dell'ente[157)].

Dal 2006 si registrò una ripresa del fenomeno per via dell'elevato numero 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 che riconoscono, ai sensi della L. 24 marzo 2001, n. 89 (c.d. "legge Pinto"), il diritto ad una equa riparazione per la lungaggine dei processi. Da allora, il numero dei pignoramenti notificati alla Tesoreria dello Stato raddoppiò[158)], superando nel 2011 la soglia delle 20.000 unità, l'85 per cento delle quali in carico alla Tesoreria di Roma.

Nel 2013, nell'ambito di più ampie iniziative in tema di ritardo dei pagamenti della PA, il D.L. 8 aprile 2013, n. 35, convertito dalla L. 6 giugno 2013, n. 64, ha introdotto nella legge Pinto l'art. 5-*quinquies*, il quale – al fine di assicurare un'ordinata programmazione dei pagamenti dei creditori – ha escluso la possibilità, per i creditori muniti di decreto di Corte d'Appello per equa riparazione, di intraprendere azioni esecutive presso la Tesoreria dello Stato, estendendo a tale tipologia di crediti il ricorso al c.d. "pignoramento contabile" [159)].

Venuti meno per le Tesorerie i pignoramenti originati dalla legge Pinto, a fine 2013 il numero di atti notificati si è contratto, attestandosi a quasi 8.690 notifiche. Il *trend* flettente si è confermato nel 2014, con la notifica di 4.242 atti, e nel 2015 di 3.472 atti.



157) L'impignorabilità presso la Tesoreria dello Stato delle disponibilità degli enti di tesoreria unica è circoscritta agli enti ricompresi nella Tabella A allegata alla L. 29 ottobre 1984, n. 720 e non opera per gli enti, come l'INPS, elencati nella Tabella B.

158) 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.

159) Per tale forma di pignoramento, cfr. *infra*, par. 6.4.

Contribuisce in misura significativa al contenimento dei pignoramenti in danno dello Stato la possibilità, per l'amministrazione debitrice, di poter effettuare il pagamento di titoli esecutivi anche in assenza di fondi sul pertinente capitolo di bilancio, attraverso l'emissione degli "speciali ordini di pagamento in conto sospeso"(SOP)[160]. Recentemente, tale tipologia di titolo di spesa è stata disciplinata in maniera organica dalla Ragioneria Generale dello Stato (RGS) ed è stata realizzata una procedura per la sua informatizzazione[161].

Pur in presenza di un calo del numero di pignoramenti notificati, rimane costante 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.

6.1 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[162], 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: i) 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

---

160) L'art. 14 del D.L. 31 dicembre 1996, n. 669, convertito con modificazioni dalla L. 28 febbraio 1997, n. 30 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.).

161) Cfr. circolare n. 24 del 27 agosto 2014 (http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/CIRCOLARI/2014/Circolare_del_27_agosto_2014_n_24.html). Per l'informatizzazione degli speciali ordini di pagamento, cfr. Parte Terza, cap. 9.

162) Cfr. Cass., 26.07.2005, n. 15615; Cass., 6.1.2002, n. 15549; Cass. 3.10.1997, n. 9673, in *Leggiditalia.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. 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 *Leggiditalia.it*).

l'intimazione al terzo di non disporre di esse senza ordine del giudice; ii) 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"[163]; quest'ultimo, 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 procedente 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, in apposita dichiarazione, 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 la non assoggettabilità del credito ad esecuzione*"[164] 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[165].

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. Non di rado, invece, 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. Il terzo deve risolvere in autonomia 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), compresso tra le contrapposte esigenze del creditore procedente e del debitore esecutato.

---

163) Frisullo A., *Il terzo*, in Auletta F. (a cura di), *Le espropriazioni presso terzi*, Bologna, 2011, p. 93.

164) Cass. 17.11.2003, n. 17367, in *Leggiditalia.it.*

165) Cass. 17.05.2001, n. 6762, in *Leggiditalia.it.,* in materia di difetto di legittimazione ad eccepire l'incompetenza territoriale nel processo esecutivo.

6.2 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 dalle tesorerie 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[166)] la Tesoreria si limita a restituire i titoli 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, IST), ovvero di non aver ricevuto titoli di spesa intestati al debitore (art. 165, comma 3, IST). 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, IST).

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 prevede l'invio della dichiarazione al creditore procedente a mezzo raccomandata o a mezzo di posta elettronica certificata[167)].

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, IST). 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 rinvengono nel testo sono sufficienti a determinare univocamente il soggetto esecutato, 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

---

166) La notifica alle Tesorerie di atti di pignoramento contro privati è attualmente un fenomeno marginale, basti pensare che nell'intero anno 2015 sono stati notificati solo 84 pignoramenti della specie, su un totale di 3.472 atti notificati.

167) Cfr. artt. 543 e 547 c.p.c., come modificati prima dagli artt. 11 e 12 della L. 24 febbraio 2006, n. 52, poi dall'art. 1, comma 20, n. 1 e 2, della L. 24 dicembre 2012, n. 228 e, da ultimo, dall'art. 19, comma 1, del D.L. 12 settembre 2014, n. 132, convertito con modificazioni dalla L. 10 novembre 2014, n. 162.

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 (estranee 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*"[168].

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 L. 52/2006, incidendo in modo poco coerente sulla struttura del pignoramento presso terzi, ha posto fin dal principio problemi interpretativi. In 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 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. 228/2012, 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.)[169]. Dall'eliminazione del giudizio di accertamento dell'obbligo discende la perdita di centralità dell'udienza quale momento di perfezionamento del pignoramento

---

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

169) In un'ottica deflattiva del contenzioso civile, gli accertamenti che si collocavano nel giudizio incidentale di accertamento sono ora condotti dal medesimo Giudice dell'Esecuzione, senza che sia necessario sospendere il processo esecutivo.

e cristallizzazione dell'obbligo del terzo[170)], il che consente 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.

6.3 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 giudicato, 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 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[171)], le ordinanze di assegnazione, effettuandone il pagamento con le modalità richieste dai creditori assegnatari (art. 170, comma 1, IST). 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 IST (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 – a mezzo del servizio postale mediante piego assicurato – al domicilio anche elettivo del creditore un vaglia cambiario non trasferibile della Banca d'Italia a lui intestato.

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, prevede (art. 14, comma 1-*bis*, del D.L. 669/96, come modificato dall'art. 44, comma 3, lett. b), del D.L. 30 settembre 2003 n. 269, convertito in L. 24 novembre

---

170) 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.

171) Fino al 2012 le Tesorerie hanno beneficiato del termine dilatorio di centoventi giorni per l'esecuzione dei provvedimenti giurisdizionali previsto per le amministrazioni dello Stato e gli enti pubblici non economici dall'art. 14, comma 1, del richiamato D.L. 669/96. Tale prerogativa è venuta meno a seguito di una sentenza della Corte di Cassazione (Cass. 30.11.2011, n. 25567, in *Leggiditalia.it*) che ha stabilito che le amministrazioni dello Stato e gli enti pubblici non economici non hanno il diritto di avvalersi del termine in questione allorché siano coinvolti, quali terzi, in procedure espropriative ex art. 543 c.p.c.

2003 n. 326) che le ordinanze di assegnazione 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. Dovendosi privilegiare un'interpretazione restrittiva, la disposizione – ancorché presente in un articolo di legge rubricato "Esecuzione forzata nei confronti di pubbliche amministrazioni" – è da ritenersi limitata alle sole ordinanze in danno di enti e istituti esercenti forme di previdenza e assistenza obbligatorie organizzati su base territoriale[172)].

6.4 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 IST (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 all'impignorabilità l'esonero del terzo dall'obbligo di accantonamento, la Banca privilegia un'interpretazione restrittiva, effettuando in ogni caso l'accantonamento, in considerazione del fatto che il regime di impignorabilità dei fondi costituisce una deroga al richiamato principio generale della responsabilità patrimoniale di cui all'art. 2740 c.c.

Le principali fattispecie di impignorabilità rilevanti per la Tesoreria dello Stato sono contemplate dal già citato D.L. 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

---

172) Per i riflessi della disposizione contenuta nell'art. 14, comma 1-*bis*, del D.L. 669/96 sui pignoramenti in danno dell'INPS, cfr.

Tesoreria, in questi casi, è espressamente esonerata dall'obbligo di accantonamento dei fondi di pertinenza dei soggetti pubblici previsti dalla norma[173].

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 Tesoreria la valutazione della pignorabilità delle somme fondata sugli indici oggettivi indicati nell'art. 1, comma 1, del D.L. 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. 313/94.

Come evidenziato dalla Corte Costituzionale[174], la disciplina stabilita dal D.L. 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. 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. 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

---

173) 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 (c.d. "pignoramento contabile"). 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.

174) Corte Cost., 9.10.1998, n. 350, in *Leggiditalia.it.*

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. La Corte di Cassazione ha tuttavia recentemente condiviso l'orientamento della Banca, affermando che con l'art. 1-*ter cit.* "il legislatore ha inteso rendere impignorabili i fondi del Ministero della Giustizia destinati agli scopi ivi tassativamente indicati. Tutte le altre somme diverse da quelle contenute nella norma indicata sono liberamente pignorabili nelle forme della esecuzione forzata presso terzi"[175)].

6.5 I pignoramenti esattoriali

L'art. 72-*bis* del D.P.R. 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 nei confronti della parte creditrice molto più marcato rispetto a quello richiesto dal codice di procedura civile.

A differenza del pignoramento presso terzi disciplinato dal codice di procedura civile, il pignoramento esattoriale non contiene la citazione, ma l'ordine al terzo di pagare direttamente al concessionario quanto dovuto al soggetto su cui gravano cartelle esattoriali. Il pagamento a favore del concessionario deve avvenire, ai sensi del citato art. 72-*bis*, entro sessanta giorni dalla notifica dell'atto per le somme per le quali il diritto alla percezione sia maturato anteriormente alla data di tale notifica; per le restanti somme, il pagamento deve essere effettuato alla scadenza[176)].

Il mancato pagamento del terzo non è sanzionato; è invece previsto – facendo rinvio a quanto disposto dal precedente art. 72, comma 2 – che in caso di inerzia del terzo pignorato il concessionario possa attivare una procedura di espropriazione presso terzi nelle forme previste dal codice di procedura civile. Il terzo, in quanto custode delle somme ai sensi dell'art. 546 c.p.c., 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 definizione 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 D.P.R. 602/1973, dell'inesistenza di inadempimenti dell'assegnatario agli obblighi fiscali[177)].

---

175) Cfr. Cass. 26.03.2015, n. 6078, in *Leggiditalia.it.*

176) 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 L. 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.

177) Tale verifica è condotta segnalando il pagamento da effettuare al sito di Equitalia Servizi S.p.A. Quest'ultima, entro 5 giorni dalla richiesta, comunica l'eventuale esistenza di inadempimenti in capo al creditore assegnatario. La verifica non viene effettuata preliminarmente al pagamento di titoli di spesa; tale accertamento viene svolto dall'amministrazione ordinatrice della spesa in sede di emissione del titolo.

A esito della verifica, in presenza di inadempimenti dell'assegnatario, il competente Agente della riscossione notifica il pignoramento esattoriale.

In presenza di pignoramenti esattoriali originati da ordinanze di assegnazione, 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[178)], ragioni di prudenza hanno indotto l'Istituto a dar corso all'ordine di pagamento solo nelle ipotesi in cui il creditore/debitore erariale non contesti il blocco delle somme. Tale prassi ha tuttavia determinato, per via della diffusa inerzia degli agenti della riscossione ad attivare lo strumento del pignoramento ordinario presso terzi, la giacenza presso le Tesorerie di somme non reclamate né dal creditore assegnatario, né dall'Erario. Per superare questa situazione di stallo attraverso l'individuazione di una soluzione condivisa alla problematica, l'Istituto ha condotto approfondimenti congiunti con Equitalia S.p.A. e la Ragioneria Generale dello Stato, a seguito dei quali sono state adottate nuove linee di condotta: i) il comportamento di *default* è ora costituito dal pagamento all'Agente della riscossione se il creditore assegnatario non contesta formalmente il blocco del pagamento entro un termine espressamente indicato dalla Banca; ii) si è mutuato, in via analogica dai principi generali del pignoramento presso terzi codicistico, il principio (art. 497 c.p.c.) in base al quale, in caso di inerzia del creditore nella richiesta di assegnazione delle somme (rappresentata, nel nostro caso, dalla mancata notifica di un pignoramento ordinario da parte dell'Agente della riscossione), l'effetto impeditivo cessa una volta spirato il novantesimo giorno dalla notifica dell'atto ed il terzo può quindi liberare i fondi vincolati[179)].

6.6 La cooperazione con gli interlocutori istituzionali per una più efficace gestione dei pignoramenti

La quantità crescente di procedure espropriative in danno delle amministrazioni statali coinvolgenti la Tesoreria in qualità di terzo pignorato ha indotto l'Istituto, nel 2011, a promuovere un tavolo di lavoro con il Ministero dell'Economia e delle Finanze, il Ministero della Giustizia e l'Avvocatura Generale dello Stato, finalizzato a individuare soluzioni normative e organizzative alle problematiche connesse agli atti di pignoramento.

I soggetti istituzionali coinvolti nel tavolo di lavoro hanno accolto assai favorevolmente la proposta di svolgere un'analisi condivisa, considerato che le procedure esecutive comportano a carico dello Stato gravosi oneri economici riconducibili a oneri "diretti" (spese vive del procedimento esecutivo) e "indiretti" (utilizzo degli uffici giudiziari,

---

178) Le ordinanze di assegnazione costituiscono titoli esecutivi azionabili in danno della Banca. Pertanto, in caso di pagamento all'Agente della riscossione 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.

179) Sono in corso valutazioni circa l'impatto, sulle linee di condotta condivise, della riduzione (da novanta a quarantacinque giorni) del termine previsto dall'art. 497 c.p.c., stabilita dall'art. 13, comma 1, lettera d), del D.L. 27 giugno 2015, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla L. 6 agosto 2015, n. 132

assistenza dell'ufficiale giudiziario, coinvolgimento delle strutture amministrative della Tesoreria per la dichiarazione del terzo pignorato, ecc.).

Nel corso dei lavori si sono anche 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 debitrici e dei creditori procedenti.

In particolare, 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[180)], come evidenziato dalla circolare della Ragioneria Generale dello Stato n. 20 del 6 maggio 2004.

A conclusione dei lavori, il 15 aprile 2014 la Banca d'Italia, la Ragioneria Generale dello Stato, il Ministero della Giustizia e l'Avvocatura Generale dello Stato hanno sottoscritto un Accordo, ai sensi dell'art. 15 della L. 7 agosto 1990, n. 241, per la gestione degli atti di pignoramento in danno di amministrazioni dello Stato.

L'Accordo[181)] prevede una serie di impegni reciproci dei sottoscrittori:

– un impegno della Ragioneria Generale dello Stato e dell'Avvocatura Generale dello Stato a incentivare l'utilizzo degli speciali ordini di pagamento in conto sospeso (art. 3);

– forme di collaborazione tra la Banca e l'Avvocatura dello Stato nelle ipotesi di interpretazione non uniforme delle norme in materia di impignorabilità, finalizzate a consentire al Giudice di disporre di elementi per decidere sull'assegnazione dei fondi (art. 4);

– impegni reciproci dei sottoscrittori volti a risolvere la dibattuta prassi di mantenere per periodi indefiniti somme accantonate per far fronte all'eventuale richiesta del creditore di pagamento delle spese di registrazione delle ordinanze di assegnazione (art. 5)[182)];

---

180) In tal senso, cfr. circolare della Ragioneria Generale dello Stato n. 20 del 6 maggio 2004 (http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/CIRCOLARI/2004/20-20040506.html).

181) L'Accordo è stato pubblicato sui siti internet della Banca d'Italia (https://www.bancaditalia.it/chi-siamo/provvedimenti/gest-atti-pignoramento.pdf) e della R.G.S. (http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/Attivit--i/Tesoreria/Normativa/Accordo-interistituzionale-15042014).

182) Spesso nelle ordinanze sono assegnate alla parte creditrice le spese di registrazione delle ordinanze stesse, nonostante tali oneri – quando parte del processo è un'amministrazione statale – rientrino tra quelli oggetto di prenotazione a debito (c.d. "campione civile"). In molti casi il pagamento di tali spese non veniva chiesto e documentato alle Tesorerie unitamente alla sorte capitale e alle altre spese di procedura e conseguentemente i relativi accantonamenti venivano mantenuti dalle Tesorerie per periodi indefiniti nella prospettiva dell'eventuale richiesta di pagamento. L'Accordo ha consentito lo sblocco di tali accantonamenti.

– con particolare riferimento alle procedure esecutive notificate anteriormente al 1° gennaio 2013, l'impegno della Ragioneria Generale dello Stato e dell'Avvocatura a tenere indenne la Banca (sul piano patrimoniale e processuale) a fronte di eventuali giudizi di accertamento dell'obbligo del terzo originati dall'impegno, assunto dalla Banca stessa, di non dichiarare fondi sopravvenuti alla resa della dichiarazione di terzo (art. 6);

– forme di cooperazione tra il Ministero della Giustizia e la Banca per l'acquisizione presso le Cancellerie dei Tribunali delle informazioni utili a rimuovere accantonamenti di vecchia data, in modo da poter riversare le somme alle Amministrazioni (art. 7).

I risultati delle azioni intraprese sono verificati dai partecipanti al Tavolo di lavoro nel corso di riunioni programmate con scadenza almeno semestrale (art. 8); in tali occasioni, vengono inoltre esaminate congiuntamente le nuove problematiche nel frattempo presentatesi.

Un'ulteriore iniziativa di razionalizzazione della gestione dei pignoramenti attraverso forme di collaborazione interistituzionali è stata avviata con l'INPS, a seguito della proposta di quest'ultimo di assumere specifici impegni volti a ottenere lo svincolo – anche in assenza delle attestazioni di Cancelleria prescritte dall'art. 169 delle IST – dei fondi bloccati per pignoramenti in danno dell'ente previdenziale notificati due anni o più prima di quello in corso, di cui è presumibile la perdita di efficacia a norma dell'art. 14, comma 1-*bis* del D.L. 669/96[183)]. In particolare, l'INPS si è impegnato, in caso di adesione alla proposta, a tenere indenne la Banca dai rischi patrimoniali conseguenti a eventuali successive richieste di pagamento da parte dei creditori procedenti, autorizzandola in via continuativa a ripristinare i vincoli pignoratizi sui conti intestati all'ente. La Banca ha ritenuto la richiesta dell'INPS meritevole di accoglimento, anche alla luce delle garanzie patrimoniali rappresentate dalle disponibilità dell'INPS giacenti presso le Tesorerie. Considerati i termini della proposta, è ragionevole ritenere che in tempi brevi l'intesa sarà formalizzata[184)].

---

183) In base a tale disposizione il pignoramento di crediti di cui all'articolo 543 c.p.c. promosso nei confronti di Enti ed Istituti esercenti forme di previdenza ed assistenza obbligatorie organizzati su base territoriale perde efficacia quando dal suo compimento è trascorso un anno senza che sia stata disposta l'assegnazione; inoltre, anche l'ordinanza di assegnazione emessa a esito delle procedure in questione perde 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.

184) In occasione del primo incontro semestrale previsto dall'art. 8 dell'Accordo del 15 aprile 2014, si è convenuto di valutare la possibilità di adottare una soluzione analoga a quella prospettata dall'INPS per rimuovere i vincoli presenti in Tesoreria per pignoramenti contro amministrazioni statali risalenti nel tempo.

7. Fabbisogno e gestione del debito pubblico

di Michele Manna e Giuliana Maurizi [185)]

Premessa

La gestione finanziaria del Tesoro evidenzia tendenzialmente un ammontare di incassi dall'economia inferiore alle spese erogate per la gestione corrente e in conto capitale. Ciò determina un fabbisogno di liquidità che deve essere finanziato attraverso il ricorso a strumenti di debito secondo dinamiche correlate alle esigenze di cassa. Le regole di emissione, gestione e negoziazione dei titoli del debito pubblico sono stabilite dal D.P.R. 30 dicembre 2003, n. 398 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di debito pubblico). Il ricorso del Tesoro alla copertura del fabbisogno[186)] mediante l'utilizzo del debito pubblico è un'attività che genera oneri per i contribuenti[187)]; gli interessi passivi, a loro volta, contribuiscono a incrementare la spesa da finanziare attraverso il ricorso all'imposizione fiscale o all'emissione di nuovo debito[188)]. Nel contempo, il valore nominale del debito sottoscritto in ciascun anno, al netto di quello rimborsato, concorre a incrementare lo *stock* di debito pubblico accumulato. In ciascun Paese, la dimensione di questo *stock* e la sua dinamica nel tempo sono il frutto di scelte di politica economica e di andamenti macroeconomici. In Italia, la legge di stabilità fissa per ciascun anno gli obiettivi di saldo da finanziare, che dipendono da un lato dal livello e dalla tipologia di imposizione fiscale adottata e dall'altro dalla dimensione e qualità della spesa pubblica sostenuta; gli andamenti macroeconomici possono influenzare il risultato programmato ed evidenziare necessità di interventi correttivi.

La dimensione e la dinamica del debito pubblico, secondo la definizione prevista nel protocollo allegato al trattato sull'Unione europea siglato a Maastricht nel 1992 (integrata dal regolamento (CE) n. 3605/93), assumono quindi un ruolo fondamentale nell'ambito dell'area dell'euro in quanto espressione delle politiche nazionali in un contesto di politica monetaria unitaria. È la Commissione europea che

---

185) Si ringrazia Mauro Bufano e Fabio Olivieri per l'eccellente assistenza prestata nella predisposizioni delle figure da 7.1 a 7.6.

186) Per le relative definizioni, cfr. il paragrafo 2.4 *Il fabbisogno: definizione e rilevazione attraverso le operazioni della Tesoreria*.

187) Con un fenomeno non previsto in tempi ancora recenti, nella fase corrente si stanno registrando tassi negativi sui titoli di Stato di numerosi emittenti sovrani, rendendo il contribuente un beneficiario netto del processo di emissione. Bisogna tuttavia aggiungere che anche nel caso di emittenti per i quali il fenomeno dei tassi negativi ha raggiunto dimensioni maggiori, ad esempio la Germania, esso riguarda tuttora solo una parte dei titoli in circolazione e nel complesso lo Stato è ancora un pagatore netto.

188) Cfr. F. Forte, *Principi di economia finanziaria*, Giuffré Editore, Milano 1988.

verifica l'andamento del debito ai fini sia del rispetto del Patto di Stabilità e crescita[189] sia della Procedura sugli squilibri macroeconomici[190].

La gestione del debito pubblico ha come scopo ottimizzare il reperimento sul mercato della liquidità necessaria alla copertura delle esigenze finanziarie del Tesoro rivenienti dal rimborso delle quote di debito in scadenza e dalla dinamica del fabbisogno del settore statale[191]. In particolare, il reperimento dei fondi è orientato a mantenerne contenuto il relativo costo nel medio-lungo termine, senza assumere rischi eccessivi[192]. La Banca d'Italia partecipa a questa attività in quanto gestisce per conto del Tesoro le operazioni di collocamento, rimborso e servizio del debito pubblico. Dispone pertanto di informazioni sistematiche sulle consistenze del debito pubblico italiano e sui relativi flussi che elabora e diffonde[193]. In questo capitolo esamineremo gli aspetti relativi alla gestione del debito con particolare riferimento alle determinanti dal lato del fabbisogno di tesoreria, all'evoluzione delle modalità dei collocamenti e della tipologia degli strumenti, alla spesa per interessi e concluderemo con un breve confronto internazionale anche alla luce dell'evoluzione del contesto di riferimento indotto dalla crisi finanziaria di questi ultimi anni.

7.1 La composizione dei flussi di tesoreria e l'impatto sul debito

L'ammontare dei pagamenti del settore pubblico (inclusi i pagamenti per interessi passivi) effettuati ogni anno di norma è maggiore del volume degli incassi

---

189) Nell'ambito dei criteri di convergenza stabiliti dal Trattato per la partecipazione all'Eurosistema, il rapporto tra il disavanzo pubblico e il prodotto interno lordo non deve essere superiore al 3 per cento e il rapporto tra il debito pubblico e il prodotto interno lordo non deve essere superiore al 60 per cento. Le modalità con cui la Commissione europea verifica il rispetto degli adempimenti in materia di debito sono state da ultimo delineate nelle Linee guida emanate il 13 gennaio 2015.

190) Cfr. art. 3 del trattato sull'Unione europea (TUE) e artt. 119, 121 e 136 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE). In base a tale definizione, il debito pubblico è dato dalla somma delle passività delle amministrazioni pubbliche (incluse nella lista S.13 dell'ISTAT), definito in coerenza con il SEC2010. Si tratta pertanto di un aggregato più ampio rispetto ai soli titoli di debito pubblico emessi dal Tesoro per i quali la Banca effettua le operazioni di collocamento e il successivo servizio finanziario. La dinamica nel tempo del rapporto debito/PIL dipende: dal disavanzo primario (cioè la differenza tra il totale delle spese pubbliche, al netto della spesa per interessi, e il totale delle entrate pubbliche) sul PIL; dal prodotto del rapporto debito/PIL per il differenziale tra tasso d'interesse reale del debito (pari al tasso di interesse nominale meno il tasso di inflazione) e tasso di crescita reale dell'economia (che muove il denominatore del rapporto debito/PIL); dalla dinamica delle partite finanziarie, sempre in rapporto al PIL (che derivano da operazioni di finanza straordinaria, entrate o uscite una *tantum* come ad esempio le privatizzazioni). Da notare che sulla dinamica del rapporto debito/PIL l'inflazione incide favorevolmente riducendo il costo reale del debito a parità di tassi nominali. Alla formazione del debito pubblico contribuiscono i tre livelli in cui è suddiviso il conto della pubblica amministrazione: amministrazione centrale (ministeri, organi costituzionali e altri organi amministrativi centrali), enti di previdenza e amministrazioni locali.

191) Cfr. G. Scarpelli, *La gestione del debito pubblico in Italia*, Bancaria Editrice, Roma 2001.

192) Cfr. FMI - Banca Mondiale, *Revised Guidelines for Public Debt Management*, 2014, in particolare pagina 11 ("*Public debt management is the process of establishing and executing a strategy for managing the government's debt in order to raise the required amount of funding at the lowest possible cost over the medium to long run, consistent with a prudent degree of risk*").

193) Cfr. Banca d'Italia, Relazione Annuale, Bollettino Economico, Supplementi al Bollettino Statistico e, per gli anni meno recenti, Bollettino del Servizio Studi.

rivenienti dalla fiscalità generale, determinando un fabbisogno di risorse che deve essere finanziato con ricorso al debito pubblico. La genesi e la dinamica del fabbisogno di liquidità che si determina è dunque correlata alla dinamica degli incassi e dei pagamenti pubblici che impattano sulle disponibilità liquide del Tesoro. Di queste, una parte è detenuta presso la Banca d'Italia nel conto Disponibilità del Tesoro per il servizio di tesoreria, mentre la parte residua è prelevata dal conto e impiegata giornalmente sul mercato monetario o in altre operazioni bilaterali di impiego della liquidità a più giorni, sulla base delle regole stabilite dalla L. 196/2009 e da una Convenzione tra Banca e Tesoro del 2011, recentemente aggiornata[194)].

L'andamento delle disponibilità del Tesoro rappresenta la sintesi dei flussi generati per effetto dell'attività dei numerosi soggetti che detengono le loro disponibilità in tesoreria (amministrazioni centrali e periferiche dello Stato, enti di tesoreria unica, Poste, Cassa Depositi e Prestiti, altre società per azioni partecipate dal Tesoro, Enti previdenziali e assistenziali, Unione Europea, ecc.). Complessivamente, sono circa 20.000 i soggetti che possono effettuare operazioni di prelevamento e incasso con effetti sul conto Disponibilità; la categoria più numerosa è quella degli enti di tesoreria unica (circa 19.000 soggetti includendo anche gli istituti scolastici e le Università)[195)] che opera prelevamenti e versamenti nella massima autonomia attraverso i propri tesorieri bancari, sulla base delle effettive esigenze di cassa, determinando oscillazioni anche considerevoli delle disponibilità del Tesoro. Un altro fattore determinante è rappresentato dall'asincronia tra gli incassi e i pagamenti soprattutto della componente gestita dallo Stato e dalle altre amministrazioni centrali, che contribuisce a determinare un saldo giornaliero delle disponibilità estremamente variabile nel corso del mese. Contribuiscono infine i flussi derivanti dalla gestione del debito pubblico (emissioni, rimborsi e pagamento interessi).

A valere sulle disponibilità complessive, il Tesoro gestisce il saldo del conto Disponibilità tramite le operazioni OPTES (Operazioni per conto del Tesoro). Si tratta di operazioni di *cash management*, avviate alla fine del 2011, che consentono di collocare all'esterno della tesoreria una parte delle giacenze liquide del Tesoro allo scopo di ottimizzare i rendimenti, tenuto conto dei vincoli posti alla remunerazione del conto Disponibilità[196)].

La dimensione annuale dei flussi intermediati dalla tesoreria con rilevanza verso l'economia è evidenziata nella tavola 7.1.

---

194) Cfr. il paragrafo 2.4 *'Il fabbisogno: definizione e rilevazione attraverso le operazioni della Tesoreria'*. Per una descrizione delle operazioni di impiego della liquidità, cfr. il paragrafo 8.4 *'La riforma del conto Disponibilità del Tesoro per il servizio di tesoreria'*.

195) Nel novero degli enti che utilizzano la procedura di "tesoreria unica telematica" sono ricompresi anche soggetti, quali le Agenzie fiscali, che appartengono alle amministrazioni centrali dello Stato ma che, per i margini di autonomia finanziaria di cui dispongono, utilizzano tale procedura proprio in considerazione della sua flessibilità di impiego.

196) Per maggiori dettagli si rimanda al paragrafo 8.4 *'La riforma del conto Disponibilità del Tesoro per il servizio di tesoreria'*.

Tavola 7.1

Le principali componenti della variazione del conto Disponibilità
Anni 2012-2015

(miliardi di euro)

ANNI	2012	2013	2014	2015
(1) Saldo Conto disponibilità all'1/1	**6**	**9**	**8**	**8**
OPERAZIONI DI TESORERIA				
(a) Incassi di tesoreria	**714**	**647**	**649**	**651**
di cui				
Incassi fisco-contributivi	515	514	507	506
Versamenti di enti in Tesoreria Unica	71	61	53	54
Versamenti di enti esterni Settore Statale	86	26	40	32
(b) Pagamenti di tesoreria	**749**	**738**	**712**	**704**
di cui				
Mandati ministeriali	37	37	36	33
Stipendi e pensioni	204	215	216	223
Prelevamenti di enti in Tesoreria Unica	206	222	214	207
Prelevamenti enti esterni Settore Statale	167	123	115	113
Interessi debito pubblico	67	65	69	65
(2) Differenza (a-b)	**-35**	**-91**	**-63**	**-53**
OPERAZIONI DEBITO PUBBLICO				
(c) Emissione titoli debito pubblico	477	483	470	422
(d) Rimborso titoli debito pubblico	431	389	399	380
	0	0	0	0
(3) Differenza (c-d)	**46**	**94**	**71**	**42**
OPERAZIONI CASH MANAGEMENT				
(e) OPTES estinzione impieghi	1.710	1.967	1.842	797
(f) OPTES impieghi	1.718	1.971	1.851	789
(4) Differenza (e-f)	**-8**	**-4**	**-9**	**8**
Saldo Conto disponibilità al 31/12 (1+2+3+4)	**9**	**8**	**8**	**5**

Fonte: elaborazioni sui movimenti di tesoreria con rilevanza verso l'economia. Le voci evidenziate riflettono la classificazione delle operazioni sulla base delle procedure di tesoreria e non necessariamente la natura economica dell'operazione.

A fronte di una limitata variabilità del saldo del conto alla fine di ciascun anno (pari a 9, 8, 8 e 5 miliardi rispettivamente nel 2012, 2013, 2014 e 2015), i flussi relativi a incassi e pagamenti di tesoreria (includendo sia le operazioni che impattano sul fabbisogno di cassa del settore statale sia quelle eseguite da soggetti esterni al perimetro delle amministrazioni pubbliche) sono rilevanti. Per il 2015, in particolare, gli incassi sono risultati pari a 650 miliardi e i pagamenti circa 700; gli introiti per emissione di nuovo debito pubblico sono risultati pari a circa 400 miliardi, 40 miliardi in più dei rimborsi; i flussi relativi alle operazioni di *cash management* su orizzonti sia giornalieri sia a più lungo termine sono stati pari a 800 miliardi (tanto in entrata che in uscita dal conto). Nel contesto dei flussi intermediati, la funzione assolta dalla dinamica delle operazioni relative al debito pubblico è innanzitutto quella di consentire

la copertura dei pagamenti per il rimborso dei debiti in scadenza. Inoltre, tenuto conto del contributo costantemente negativo delle operazioni di tesoreria, le nuove emissioni di debito devono assicurare tanto una costante copertura al fabbisogno di liquidità generato dalla tesoreria quanto garantire un saldo positivo del conto coerente con la dinamica dei flussi.

I pagamenti e gli incassi di tesoreria generano infatti saldi sempre negativi che dipendono da tre fattori: 1) la componente liquida del fabbisogno di cassa del settore statale (fabbisogno di liquidità del settore statale); 2) i flussi finanziari degli enti esterni al settore statale; 3) altre operazioni che generano incassi o pagamenti, ma che per convenzione vengono esclusi dal computo del fabbisogno del settore statale. La componente relativa al fabbisogno di liquidità del settore statale è preponderante: nel 2015, a fronte di un saldo negativo della tesoreria pari a 53 miliardi esso è risultato pari a circa 33 miliardi (49 miliardi nel 2014). I flussi finanziari degli enti esterni al settore statale sono rappresentati per lo più dai prelevamenti dalla tesoreria effettuati da tali enti che ricevono trasferimenti dal Bilancio dello Stato su conti di tesoreria a essi intestati e successivamente li prelevano sulla base delle loro esigenze di spesa. Nell'ambito della componente relativa alle altre operazioni residuali con impatto sul conto Disponibilità, la quota preponderante è costituita dagli incassi per privatizzazioni e rimborsi di attività finanziarie[197)] esclusi dal computo del fabbisogno. Sul versante opposto, rilevano i conferimenti al Fondo ammortamento dei titoli di Stato che sono successivamente utilizzati per effettuare operazioni di riacquisto di debito pubblico sul mercato secondario e rimborsi di titoli in scadenza[198)].

Gli interessi passivi sul debito pubblico rientrano fra le componenti del fabbisogno di cassa del settore statale: la loro rilevanza è tale che in alcuni anni, come ad esempio nel 2014 e 2015, al netto di tale componente la tesoreria avrebbe generato un avanzo. La spesa per interessi incide nel calcolo del fabbisogno secondo il criterio generale che prevede la contabilizzazione delle transazioni al momento in cui esse hanno impatto sul conto Disponibilità (criterio di cassa). Unica eccezione di rilievo è costituita dalla spesa per interessi sui BOT: questi strumenti di debito, infatti, anziché essere contabilizzati ai fini del fabbisogno al netto ricavo dell'emissione, cioè per l'importo effettivamente incassato dallo Stato, sono da un

---

197) Cfr. Ministero dell'Economia e delle Finanze, *I principali saldi di finanza pubblica*, 2008. Queste operazioni fanno parte delle dismissioni mobiliari: si tratta di incassi generati dalla vendita di immobili, partecipazioni o dal rimborso di altri attivi (tra cui la restituzione dei cosiddetti Monti e Tremonti *bond*). Dette operazioni hanno un impatto positivo sul conto Disponibilità ma vengono escluse dalla definizione di fabbisogno del settore statale, che mira a includere solo gli incassi ordinari e non quelli rivenienti da operazioni finanziarie di natura straordinaria.

198) Il Fondo, disciplinato dal D.P.R. 30 dicembre 2003, n. 398 è stato detenuto presso la Banca d'Italia fino alla fine del 2014 e poi trasferito presso la Cassa Depositi e Prestiti (CDP) con la legge di stabilità per il 2015. Nel corso dell'anno il Fondo è alimentato principalmente dagli incassi del Tesoro a fronte di dismissioni mobiliari. Le risorse trasferite vengono successivamente utilizzate per abbattere il debito pubblico attraverso operazioni di riacquisto sul mercato secondario di titoli di Stato e rimborsi di titoli in scadenza. (4,1 nel 2014 e 3,9 nel 2015). In particolare, nel corso del 2013 i conferimenti al Fondo hanno riguardato per lo più gli incassi ricevuti dalla CDP in contropartita per l'acquisizione della partecipazione precedentemente detenuta dallo Stato nelle società Sace, Simest e Fintecna. Nel 2014 il Fondo è stato alimentato principalmente con gli incassi relativi alla restituzione di una parte dell'anticipazione ricevuta dal Monte dei Paschi di Siena (cosiddetti Tremonti/Monti *bond*). Per maggiori dettagli sull'utilizzo del Fondo cfr. http://www.dt.tesoro.it/it/debito_pubblico/fondo_ammortamento/riepilogo_generale_utilizzo_fondo_ammortamento.html e Ministero dell'Economia e Finanze, *Documento di Economia e Finanza*, Capitolo 3.6, Aprile 2016.

lato iscritti al valore nominale fra le emissioni di debito pubblico e dall'altro la contabilizzazione nel fabbisogno degli interessi – che saranno invece effettivamente pagati solo al momento del rimborso dei titoli – viene anticipata al momento dell'emissione dei BOT[199)].

7.2 L'evoluzione dell'attività di gestione del debito pubblico

Tra la fine degli anni ottanta e i primi anni novanta si realizzarono una serie di interventi sulla gestione del debito pubblico che caratterizzano ancora, in larga parte, l'assetto attuale. Con riferimento ai principali interventi sulle infrastrutture di mercato, nel 1988 fu istituito il Mercato Telematico dei titoli di Stato (MTS) per la contrattazione all'ingrosso di titoli di Stato[200)], nel 1992 presero avvio le contrattazioni sul Mercato Italiano dei Futures (MIF) mentre nel 1994 nacque il Mercato Telematico delle Obbligazioni (MOT). Riguardo alla tipologia dei titoli offerti, nel 1991 ci fu il collocamento del primo BTP decennale – il cui tasso d'interesse divenne in breve un punto di riferimento nella curva dei rendimenti italiani – cui seguì nel 1993 il lancio del primo BTP trentennale. Non può inoltre non rammentarsi la L. 483/1993 con cui si sancì il divieto di sottoscrizione da parte della Banca d'Italia dei titoli offerti in asta per proprio conto[201)], ultimando così il processo di attuazione del "divorzio" del 1981[202)]; di rilievo furono anche le misure di riforma dell'MTS adottate nel 1994 con la costituzione della categoria degli Specialisti[203)].

Dal concentrarsi in pochi anni di tanti interventi – e altri potrebbero menzionarsi ma rimandiamo a testi specializzati per una trattazione più dettagliata[204)] – emerge un disegno complessivo di riforma del mercato dei titoli di Stato italiani, e più ampiamente della ge-

---

199) L'incidenza degli interessi passivi su tali strumenti di debito, tuttavia, non è particolarmente rilevante: nel triennio 2012-2014, infatti, la spesa per interessi passivi sui BOT che ha inciso sul Fabbisogno è passata dai 3,5 miliardi del 2012 a 1,5 miliardi nel 2013 e a 0,6 miliardi nel 2014. Per una disamina dettagliata sull'evoluzione dell'utilizzo di tale strumento di debito cfr. i paragrafi successivi di questo Capitolo.

200) L'MTS è un mercato regolamentato che opera su una piattaforma telematica e si articola nei comparti *cash* (compravendita a pronti) e *repo* (pronti contro termine). Gestito dalla MTS S.p.A. è disciplinato dal decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze del 22.12.2009, n. 216 e vigilato dalla Banca d'Italia e dalla Consob.

201) Fino al 1998 si consentì tuttavia alla Banca di partecipare alle aste dei titoli a medio e lungo termine in ragione delle richieste ricevute dal pubblico presso le proprie filiali.

202) Per una disamina completa degli effetti del cosiddetto 'divorzio' cfr. il paragrafo 2.3 *L'istituzione del conto "Disponibilità del Tesoro per il servizio di tesoreria"*.

203) Si tratta di primarie banche italiane e estere. La qualifica di Specialista comporta l'impegno di proporre con continuità offerte di acquisto e vendita sul mercato secondario (sono "*market makers*") e di partecipare alle aste, per un'aggiudicazione minima su base annua di almeno il tre per cento dell'ammontare nominale complessivo emesso dal Tesoro. Cfr. il decreto n. 216 del 2009 del Ministero dell'Economia e delle Finanze e in particolare l'art. 23 ("Il Ministero, in relazione alle esigenze connesse alla gestione del debito pubblico, seleziona gli specialisti tra i *market maker* in titoli di Stato italiani, residenti nell'Unione europea, aventi natura di banca o di impresa di investimento, operanti sui mercati regolamentati e/o sui sistemi multilaterali di negoziazione all'ingrosso con sede legale nell'Unione europea [..]") nonché il decreto dirigenziale n. 993039 del 2011 dello stesso Ministero concernente la selezione e valutazione degli Specialisti. Inoltre, il Ministero emette decreti dirigenziali per definire nel dettaglio taluni aspetti del processo di valutazione per singoli anni (un esempio è il decreto n. 97544 del dicembre 2014 recante "Criteri di Valutazione degli Specialisti in titoli di Stato, anno 2015").

204) Si vedano ad esempio i contributi menzionati alle note 191 e 207 di questo capitolo.

stione del nostro debito pubblico, volto a promuovere condizioni di maggiore fluidità negli scambi e di apertura a strumenti e forme di negoziazione tipiche dei mercati internazionali, anche accentuando il ricorso alla tecnologia. Nel caso dell'MTS si può affermare che l'Italia anticipò le tendenze alla contrattazione telematica nei titoli di Stato che si sarebbero poi affermate anche in altri paesi. In breve, l'azione di riforma favorì un significativo aumento della liquidità del mercato secondario, che a sua volta diveniva la premessa per dare stabilità alla domanda nelle aste e regolarità al rifinanziamento del debito.

Nel ventennio successivo, dal 1994 e fino al periodo attuale, non sono mancati ulteriori innovazioni e modifiche nella gestione del debito, che però non hanno alterato il quadro complessivo di quell'azione riformatrice. Tra le maggiori novità giova rammentare l'offerta, a partire dal 2003, di titoli indicizzati all'inflazione al consumo nell'area dell'euro su scadenze via via estese dai 4 ai 30 anni mentre più recente, del 2012, è il lancio del BTP Italia, indicizzato, come ne suggerisce la denominazione, all'inflazione registrata in Italia (sempre con riferimento al paniere dei prezzi al consumo). Si rimanda al Riquadro 13 di questo paragrafo per i principali aspetti tecnici di questi titoli mentre alla fine di questa sezione si discuteranno alcune ipotesi sull'aumentato ricorso a questi titoli. Nella stessa fase temporale si colloca l'emissione, dal 2010, del CCT indicizzato all'Euribor a 6 mesi (CCTeu) che sostituisce la precedente emissione di certificati indicizzati ai tassi BOT, in particolare a quello del BOT semestrale.

Sul piano del metodo di collocamento, dai primi anni novanta è rimasto immutato l'utilizzo del sistema dell'asta competitiva per i BOT e quello dell'asta marginale per i titoli a medio e lungo termine, senza indicazione nell'uno e nell'altro caso di prezzi soglia (c.d. prezzo base)[205)]. Una novità ha tuttavia riguardato l'annuncio dell'importo offerto: per accrescere la capacità di azione del Tesoro rispetto alle richieste presentate, dal 2008 per i BTP e dalla fine del 2011 per i CTZ, l'emittente comunica inizialmente una soglia di importi minimo e massimo; solo dopo il termine di presentazione delle richieste, e quindi col beneficio di conoscere l'effettiva scheda di domanda per quantità e prezzi, il Tesoro rende noto l'effettivo importo offerto all'interno dell'intervallo preannunciato.

Riquadro 13

I BTP indicizzati all'inflazione [1)]

Il BTP indicizzato all'inflazione dell'area euro è un titolo di Stato, emesso dal 2003, che protegge l'investitore da variazioni non previste dell'inflazione nell'eurozona[2)]. Il titolo prevede il pagamento semestrale di una cedola il cui importo è proporzionale alla variazione

---

1) Nel testo che segue si astrae per ragioni di brevità da alcuni dettagli del calcolo della cedola e del valore di rimborso dei BTP indicizzati. Per una trattazione completa si rinvia al sito del Ministero dell'Economia e delle Finanze, in particolare alle pagine http://www.dt.tesoro.it/it/debito_pubblico/titoli_di_stato/.

2) In realtà, anche un titolo non indicizzato fornisce una protezione dall'inflazione poiché gli investitori, nel sottoscriverlo, richiedono un rendimento che incorpora l'inflazione media attesa nel periodo fino alla scadenza del titolo. Ciò che un titolo indicizzato all'inflazione fa in più è appunto proteggere da variazioni non attese al momento in cui il titolo è sottoscritto.

---

205) Con l'asta marginale i titoli sono aggiudicati a un prezzo (tasso) unico, pari al minimo (massimo) accolto; con quella competitiva, invece, l'aggiudicazione avviene al prezzo (tasso) pari a quello al quale sono presentate le singole richieste.

dell'*Harmonised Index of Consumer Prices* (Indice HICP), con esclusione del tabacco[3)], calcolato da Eurostat per l'area dell'euro:

$$[1] \quad cedola_t = \frac{c\%}{2} \times valore\ nominale_t \times \frac{indice_t}{indice_0}$$

dove $cedola_t$ è l'importo in euro della cedola semestrale pagata al tempo t; c% è il tasso cedolare annuo espresso in percentuale; $indice_t$ e $indice_0$ sono il livello dell'indice HICP rispettivamente alla data t e alla data "zero" di decorrenza iniziale del titolo. Un esempio numerico può aiutare. Si ipotizzi di acquistare un BTP indicizzato con tasso cedolare annuo del 3,5%, data di decorrenza 1° marzo 2012, per 10.000 euro di valore nominale. Posto pari a 1 l'indice HICP al 1° marzo 2012, si ipotizzi infine che esso sia aumentato a 1,023 al 1° marzo 2014 (cioè nel periodo tra le due date il livello generale dei prezzi al consumo è aumentato del 2,3%). Sulla base di questi dati, la cedola in pagamento il 1° settembre 2014 sarà pari a: 3,5% / 2 × 10.000 × 1,023 = 179,03 euro. Se invece al 1° marzo 2014 l'indice fosse inferiore ad 1, supponiamo 0,975 (vi è dunque stata deflazione), la cedola ammonterebbe a: 3,5% / 2 × 10.000 × 0,975 = 170,63 euro.

La protezione dall'inflazione si applica anche sul valore nominale a scadenza, con la garanzia aggiuntiva data dal fatto che l'ammontare rimborsato non sarà mai inferiore al valore nominale:

$$[2] \quad valore\ di\ rimborso_T = valore\ nominale_t \times max\left\{\frac{indice_T}{indice_0}, 1\right\}$$

dove "T" è la data di scadenza del titolo.

Il BTP Italia, emesso dal 2012, è un titolo di Stato indicizzato all'inflazione al consumo misurata in Italia dall'ISTAT, con esclusione del tabacco. Oltre al diverso indice dell'inflazione di riferimento, la struttura dei due titoli presenta alcune differenze anche nelle modalità di pagamento.

Prima di tutto, nel BTP Italia ogni semestre lo Stato paga al possessore del titolo sia la cedola sia l'incremento del valore nominale del titolo, pari all'inflazione registrata nel semestre (nel BTP indicizzato all'inflazione europea questa seconda componente è, invece, pagata in una soluzione unica a scadenza):

$$[3a] \quad cedola_t = \frac{c\%}{2} \times valore\ nominale_t \times max\left\{\frac{indice_t}{indice_{t-6}}; 1\right\}$$

$$[3b] \quad rivalutazione\ del\ capitale_t = valore\ nominale_t \times max\left\{\frac{indice_t}{indice_{t-6}} - 1; 0\right\}$$

dove $indice_{t-6}$ è il livello dell'indice rilevato 6 mesi prima.

Secondo, nel semestre il possessore è protetto da eventuali riduzioni del livello dell'indice poiché gli viene riconosciuto comunque il tasso cedolare; ciò si evidenzia dall'ultimo termine della formula [3a] diverso dall'ultimo termine della formula [1]. Questa protezione sarà compensata nei pagamenti corrisposti nei semestri successivi, a partire dal momento in cui l'indice dell'inflazione torna a salire.

Terzo, è previsto il riconoscimento di un premio, sia pur contenuto (attualmente nella misura dello 0,4 per cento del valore nominale del titolo), alla persona fisica che sottoscriva il BTP Italia nel collocamento iniziale e lo detenga fino a scadenza.

---

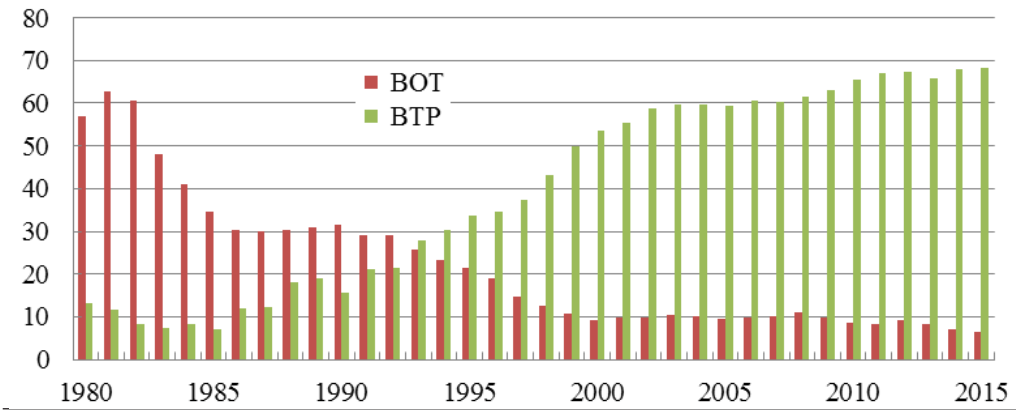
3) Tradizionalmente, i titoli indicizzati all'inflazione emessi dai Tesori nazionali sono riferiti a un indice di prezzi al consumo "con esclusione del tabacco". Tale scelta è dettata dal fatto che storicamente la fiscalità sui tabacchi costituisce una voce rilevante di introito per gli Stati. Se si prendesse come riferimento l'indice generale al consumo, tabacchi inclusi, ogni incremento della fiscalità su questi ultimi, incidendo sui prezzi di vendita dei tabacchi e quindi sull'indice, comporterebbe anche un incremento dell'onere del servizio dei titoli indicizzati.

Pur con queste novità, la sostanziale stabilità per un periodo prolungato dell'assetto di gestione del debito ha consentito di agire in modo sistematico e non occasionale sulla struttura dei titoli di Stato in essere. La misura forse più evidente di questa azione prolungata è stata l'ampia modifica realizzata nella struttura della consistenza dei titoli di Stato in essere. Il peso dei BOT sul totale è stato ricondotto a un valore fisiologico (inferiore al 10 per cento), coerente con la natura di questo strumento volto ad assorbire la quota fluttuante del debito, mentre negli anni ottanta questo peso era salito oltre il 30 per cento, con picchi superiori al 50 per cento. In modo corrispondente, il peso dei BTP si è ormai stabilizzato tra il 60 e il 70 per cento del totale dei titoli, caratterizzandosi così come il comparto di riferimento per il rifinanziamento del debito (Figura 7.1).

Figura 7.1

BOT e BTP: quote sul totale dei titoli di Stato in circolazione (1)

(valori percentuali; quote su consistenze a fine anno)



Fonte: Elaborazioni su dati Banca d'Italia.
(1) Nel calcolo delle quote del BTP sono esclusi i titoli emessi nel 1993 in applicazione della L. 483/1993, per la chiusura dell'allora apertura di credito del Tesoro presso la Banca d'Italia e la contestuale costituzione di un prima saldo positivo sull'allora neocostituito conto Disponibilità.

In tal modo, non solo si è ripristinata la coerenza tra la diversa dimensione delle quote rispetto alla finalità propria dei due strumenti – copertura della componente più variabile del fabbisogno nel caso dei BOT e di finanziamento stabile del debito per i BTP – ma è altrettanto significativo che, pur con alcune inevitabili oscillazioni, negli ultimi 10-15 anni il contributo delle due categorie di titoli alla copertura del debito è rimasto sostanzialmente stabile. Si è venuto così a creare un circolo virtuoso tra stabilità delle scelte di offerta dei titoli da parte dell'emittente, adeguatezza delle modalità di collocamento e delle strutture di mercato, possibilità per gli intermediari finanziari e i risparmiatori di pianificare le loro scelte di investimento[206]. La stabilità di queste quote, e dunque quella delle scelte di fondo dell'emittente, si è confermata a meno di variazioni complessivamente marginali anche nella fase più difficile della crisi del debito sovrano negli anni 2011-2013.

La crescita del ruolo dei BTP, e in particolare l'offerta sistematica e per volumi rilevanti di titoli con durate ben oltre i 10 anni, è stata accompagnata dal progressivo

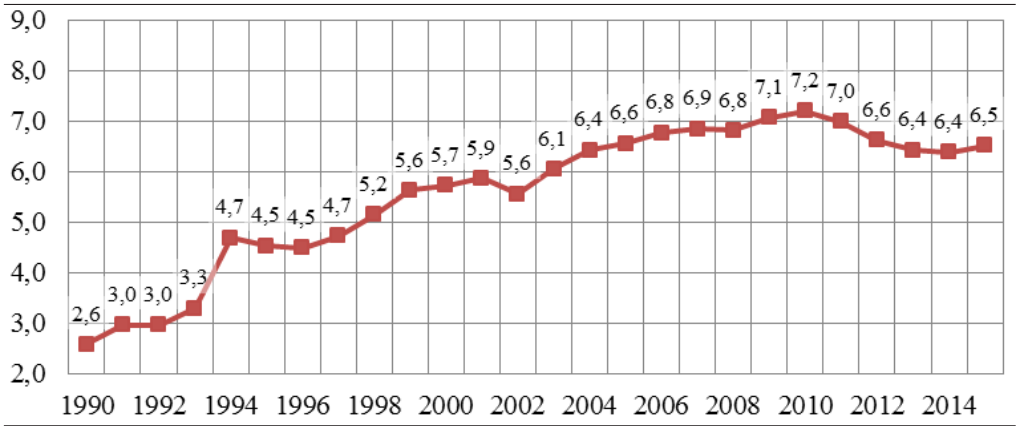
206) In netto contrasto con la maggiore volatilità sperimentata negli anni ottanta, giudicata come una "*tendency of improvisation and short-lived experimentation, reflecting a pragmatic trial and error process*" (Campanaro e Vittas, 2004, pag. 15).

aumento della durata media della consistenza in essere dei titoli di Stato (Figura 7.2). Nel 2001 tale durata ha superato i 5 anni per arrivare a oltre 6 anni già nel 2003 e superare i 7 anni nel biennio 2009-2010. Una parziale riduzione si è invece registrata negli anni dal 2010 al 2013, sull'onda della crisi del debito sovrano, per poi stabilizzarsi su valori prossimi a 6 anni e mezzo.

Figura 7.2

Durata media dei titoli di Stato in essere

(anni; misure su consistenze a fine anno)



Fonte: MEF.

La validità dell'impianto di gestione del debito delineatosi tra la fine degli anni ottanta e i primi anni novanta ha trovato conferma in due momenti cruciali: la crisi dello SME con la successiva svalutazione della lira nel 1992-1993 e, più recentemente, la crisi del debito sovrano del 2011. Pur nelle difficoltà di prove tanto severe, l'impianto si è dimostrato solido tanto che non si è ritenuto necessario modificarlo in misura sostanziale. La dimensione del debito pubblico e la complessità della sua gestione – incluse le modalità tecniche con cui il debito viene finanziato – sono una conseguenza dei problemi che gravavano (e tutt'ora gravano) sulla finanza pubblica in Italia, che si devono ai fondamentali dell'economia e alla struttura della spesa pubblica e delle entrate della PA. Nel 1993, la Banca d'Italia espresse nel modo seguente il proprio giudizio al riguardo[207)]:

"È amara soddisfazione constatare la capacità di un mercato [il secondario dei titoli di Stato] di assorbire impulsi eccezionali quando questi derivano da squilibri economici e da sfiducia nel loro superamento."

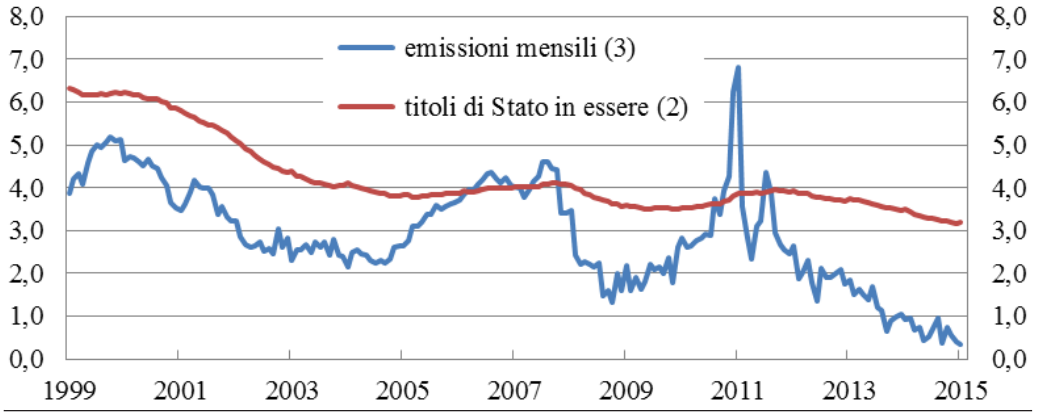
Aver puntato in misura massiccia sul ricorso a titoli a cedola fissa, i BTP, e aver così allungato la scadenza media del debito, ha prodotto appieno gli effetti attesi nei momenti di maggiore tensione vissuti tra la fine del 2011 e l'inizio del 2012: a fronte di un aumento, fino a quasi il 7 per cento, dei tassi medi sulle nuove emissioni, l'onere medio del servizio del debito, misurato sull'intero *stock* in essere, ha reagito in misura meno evidente (Figura 7.3).

207) Cfr. Padoa-Schioppa T. "*Il mercato finanziario italiano nel mercato europeo*", Rivista italiana di ragioneria e di economia aziendale, 3-4, 1993, pp. 98-111.

Figura 7.3

Emissioni di titoli di Stato: rendimento medio all'emissione e costo medio dei titoli in circolazione (1)

(dati mensili; valori percentuali)



Fonte: MEF.

Uno *shock* pur violento è stato così assorbito senza conseguenze particolarmente severe sui saldi di finanza pubblica, almeno per quanto riguarda il costo del debito. In modo speculare, il costo misurato sull'intero *stock* sta diminuendo solo gradualmente in quest'ultima fase pur in presenza di tassi d'interesse sui nuovi collocamenti ormai stabilmente inferiori all'1 per cento nella media mensile.

Uno schema riassuntivo delle principali caratteristiche dei titoli di Stato "domestici" (esclusi quindi quelli emessi dallo Stato italiano emessi nei mercati internazionali, i c.d. prestiti esteri) è riportato alla fine di questo capitolo (Tavola 7.2).

L'affermarsi dei titoli indicizzati all'inflazione (i linkers)

Come si è osservato in precedenza, negli ultimi anni la novità di maggior rilievo nella gestione dei debiti pubblici, in effetti non solo quello italiano, è stata la diffusione di titoli indicizzati all'inflazione, i *linkers* nel linguaggio degli operatori. Bisogna premettere che il fenomeno in sé è tutt'altro che nuovo se si ricorda che già nel 1790 lo Stato del Massachusetts emise un titolo che prometteva di riconoscere ai possessori una remunerazione proporzionale al prezzo di un paniere di beni. D'altronde, ampia e distribuita nel tempo è stata la discussione sui costi e benefici di questi titoli e un elenco anche minimo dei contributi di studio più autorevoli sulla materia deve includere almeno Lowe (1822), Bagehot (1875), Fisher (1975 e 1983), Keynes (1924) e Friedman (diversi articoli apparsi negli anni Settanta del secolo scorso).

Nonostante questa storia plurisecolare, non è senza ragione che il fenomeno sia percepito come relativamente nuovo poiché recente è l'affermazione del ricorso all'emissione di *linkers* su larga scala. Si stima che il valore di mercato totale di questi titoli sia cresciuto da 0,1-0,2 migliaia di miliardi di dollari USA nel 1996 a 2,4 migliaia di miliardi nel 2013[208]. In Italia il volume in essere dei BTP indicizzati

[208] Cfr. "*Inflation linked bonds*" di *Credit Suisse*, che a sua volta elabora dati di *Barclays Capital*.

all'inflazione è passato dai 10 miliardi di euro della fine del 2003 ai 235 miliardi della fine del 2015, rispettivamente pari allo 0,9 e al 13,0 per cento dei titoli di Stato in essere alle due date[209)].

Scegliendo di emettere un *linker*, in alternativa rispetto a un più ordinario titolo a cedola fissa (il "titolo nominale"), uno Stato può mirare a contenere l'onere del servizio del debito tramite diversi canali. In primo luogo, si attende che il sottoscrittore del titolo non chiederà sul *linker* un premio a fronte di variazioni inattese dell'inflazione che si potranno realizzare durante la vita del titolo stesso, riducendosi così l'interesse complessivo versato dall'emittente sul titolo a parità di altre condizioni. Inoltre, con il ricorso ai *linkers* viene meno l'incentivo per uno Stato a esercitare pressione sulla propria Banca centrale per generare inflazione e quindi ridurre l'onere reale del debito pubblico[210)]. In linea di principio, si creano così i presupposti per ridurre il costo del debito anche nella componente finanziata con titoli nominali, il cui rendimento incorpora anche un premio per l'incertezza sull'inflazione futura.

Dati questi presupposti, costituisce un apparente paradosso la diffusione dei *linkers* in un periodo storico in cui in molte economie avanzate l'inflazione è tornata a essere molto contenuta e poco variabile e in cui il quadro normativo riconosce ampia autonomia, se non indipendenza *tout court*, alle Banche centrali. Si tratta, in altre parole, di un periodo in cui minore dovrebbe essere il premio richiesto sull'inflazione e minore, se non di fatto nulla, la possibilità per uno Stato di generare appositamente inflazione.

Deve qui anche osservarsi che la scelta dell'emissione di un *linker* non è priva di costi poiché si tratta di un titolo generalmente meno liquido rispetto a quello nominale e la liquidità è una componente molto apprezzata dagli investitori e che influisce sul rendimento finale del titolo stesso[211)].

Non abbiamo qui lo spazio per dedicare un esame approfondito delle ipotesi avanzate sul perché, nonostante la contenuta inflazione di questi anni, i *linkers* stiano vivendo un periodo di particolare affermazione e anche in questa occasione si rimanda a testi più specializzati sull'argomento (ad esempio, Garcia e van Rixtel, 2007). Si può comunque accennare alle principali ipotesi avanzate al riguardo. In primo luogo, il rischio di inflazione, pur ridotto, non si è certamente annullato, soprattutto quando la durata del titolo è lunga o molto lunga. Esiste quindi tuttora una domanda di protezione dall'inflazione e, dunque, la possibilità per l'emittente di risparmiare il costo del premio dal relativo rischio nel modo descritto sopra. In secondo luogo, se tale rischio

---

209) Misure riferite ai valori nominali all'emissione (prima di includere l'aumento del valore di rimborso dovuto all'inflazione accumulata durata la vita del titolo, c.d. *uplift*).

210) Se durante la vita del titolo si registra un'erosione del potere di acquisto superiore a quella prevedibile al momento in cui il titolo stesso venne sottoscritto, a scadenza l'emittente potrà onorare il proprio impegno rimborsando il valore nominale del titolo. Tuttavia, di fatto, l'inflazione accumulata riduce il valore reale dei fondi rimborsati all'investitore.

211) Ad esempio, nel 2013 mentre il volume degli scambi effettuati nell'MTS fu pari a circa la metà della consistenza in essere dei BTP nominali, per i BTP indicizzati tale rapporto scende a meno di un terzo. Un ulteriore possibile elemento che potrebbe contribuire alla differenza tra il rendimento di un titolo indicizzato e di quello nominale, a parità di altre condizioni (in particolare la durata all'emissione), attiene alla c.d. *convexity* dei due titoli.

è funzione crescente dell'orizzonte di investimento, si può ipotizzare che la domanda di copertura sia strutturalmente crescente in un contesto demografico di allungamento della vita media, in atto nella generalità delle economie avanzate (e anche di quelle meno avanzate). In altre parole, se il risparmiatore deve sviluppare piani finanziari su periodi molto lunghi è naturale che si preoccupi di risalite dell'inflazione a 10, 20 e più anni da quando inizia l'investimento. In teoria, una domanda di questo tipo potrebbe essere assorbita da una corrispondente offerta di titoli indicizzati da parte di emittenti privati. In pratica, esisterebbero "costi fissi di ingresso" elevati, tali che se lo Stato non agevolasse lo sviluppo del comparto con proprie emissioni, diventerebbe proibitivo per altri soggetti muoversi per primi[212)]. Deve quindi concludersi che, pur non esplicitandolo, lo Stato perseguirebbe un obiettivo di sviluppo di mercati finanziari con l'emissione dei *linkers*, che si aggiungerebbe all'obiettivo principale di rifinanziare il debito pubblico a tassi ridotti nel medio e lungo termine.

7.3 La gestione del debito pubblico italiano nel confronto internazionale

Il debito pubblico italiano può essere oggetto di confronto internazionale sotto diversi punti vista: dimensione, composizione tra le diverse categorie di titoli, sensibilità a variazioni nei tassi di mercato. Con riferimento alla dimensione il confronto risulta più agevole se si utilizza la definizione di debito armonizzato secondo la procedura dei disavanzi eccessivi sancita dal Trattato di Maastricht e si utilizzano, anziché i valori assoluti dello *stock* relativo al debito espressi al valore nominale, i valori di debito espressi in rapporto al PIL. Dal 2008 nell'area dell'euro, in connessione con gli effetti della crisi finanziaria e le politiche espansive dei bilanci pubblici, tutti i principali Paesi evidenziano un deciso aumento del debito lordo. Negli USA il fenomeno si osserva già dal 2007 mentre il Regno Unito ha sperimentato un lieve incremento già a partire dal 2003 e una notevole accelerazione dal 2008 in connessione con gli effetti sul bilancio pubblico degli interventi in favore del sistema bancario (Riquadro 14).

RIQUADRO 14

Il debito pubblico lordo italiano: dimensione e confronti internazionali

La dimensione e l'andamento del debito pubblico Italiano può essere posto a confronto con quello dei principali paesi europei adottando la definizione armonizzata ai fini della procedura dei disavanzi eccessivi sancita dal Trattato di Maastricht (secondo i criteri metodologici definiti nel Regolamento del Consiglio delle Comunità Europee, n. 3605/93)[1)].

---

1) Tale definizione fa riferimento al valore nominale in essere alla fine dell'esercizio tra e nei settori delle Amministrazioni pubbliche consolidato per le attività detenute dai settori facenti parte delle Amministrazioni stesse.

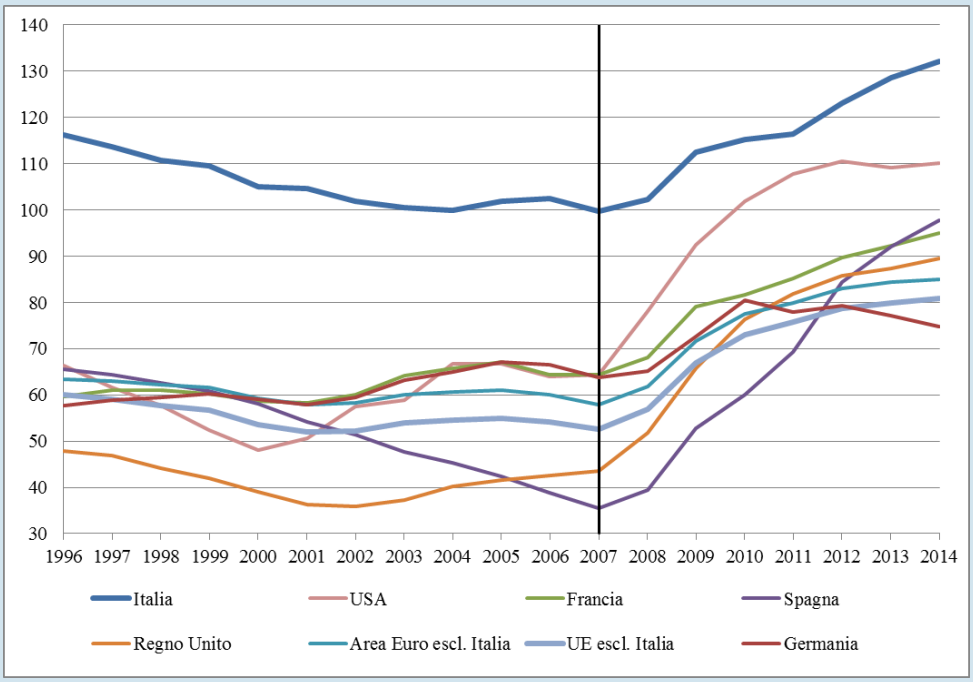
---

212) Come possibile prova a contrario di questo argomento, si potrebbe notare che, ad esempio, nel comparto dei *longevity bond* (titoli indicizzati rispetto al rischio di allungamento della vita) la scelta degli Stati di non procedere a emissioni è rimasta associata al mancato sviluppo del comparto nel suo complesso.

I dati sono pubblicati annualmente nel database AMECO dalla Commissione europea. Inoltre l'OCSE pubblica annualmente nell'*Economic Outlook* i dati relativi al debito nei restanti paesi del G7. Queste informazioni, insieme a quelle relative alle principali variabili di finanza pubblica vengono rielaborate e pubblicate annualmente dalla Banca[2)].

L'andamento del debito pubblico dell'Italia, degli Stati Uniti e dei principali paesi europei è evidenziato nel grafico sottostante. Il confronto si basa sulla dimensione dello *stock* di debito in rapporto al PIL nominale di ciascun Paese.

Debito pubblico lordo nei principali paesi europei e negli USA
(in percentuale del PIL)



Fonte: Banca d'Italia, Supplementi al Bollettino Statistico, Indicatori monetari e finanziari, Statistiche di finanza pubblica nei paesi dell'Unione europea n. 30/2015.

In Italia, l'incidenza del valore del debito a fine anno sul PIL si è pressoché costantemente ridotta tra il 1995 e il 2007. Nello stesso periodo, anche la spesa per interessi in rapporto al PIL si è ridotta significativamente comportando una notevole flessione dell'onere medio del debito. La flessione è risultata relativamente più elevata che negli altri paesi per effetto della forte diminuzione dei tassi registrata nel periodo in esame in Italia, dove il processo di convergenza dei tassi ha prodotto i benefici più rilevanti, e della peculiare struttura per scadenza del debito, che ha reso la spesa per interessi particolarmente reattiva alle variazioni dei tassi.

Dal 2008 nell'area dell'euro, in connessione con gli effetti della crisi finanziaria e le politiche espansive dei bilanci pubblici, tutti i principali Paesi evidenziano un deciso aumento del debito lordo. Negli USA il fenomeno si osserva già dal 2007 mentre il Regno Unito, che

2) Cfr. i Supplementi al Bollettino Statistico, Indicatori monetari e finanziari, Statistiche di finanza pubblica. Il Supplemento a cui si fa riferimento per i commenti ai dati e per il grafico è il nr. 30 del 10 giugno 2015. I dati dei paesi europei sono elaborati secondo le nuove regole statistiche SEC2010.

storicamente si era contraddistinto per una dimensione del debito pubblico particolarmente contenuta, ha sperimentato un lieve incremento già a partire dal 2003 e una notevole accelerazione dal 2008 in connessione con gli effetti sul bilancio pubblico degli interventi in favore del sistema bancario.

Alla fine del 2014 tutti i principali paesi europei e gli USA registravano un livello di debito nettamente superiore al 60 per cento del PIL[3)]; solo la Germania e gli USA hanno avviato un processo di riduzione dello *stock* rispetto ai livelli massimi raggiunti durante gli anni della crisi.

L'andamento crescente del debito pubblico in rapporto al PIL negli anni della crisi è riconducibile a una serie di fattori[4)]: l'andamento del saldo primario delle PPAA; il differenziale tra tasso di interesse e tasso di crescita dell'economia; le poste di raccordo disavanzo-debito. Il peggioramento del saldo primario negli anni della crisi ha riflesso sia un ampliamento della spesa sia una contrazione delle entrate per effetto del ciclo economico. Altro fattore determinante è rappresentato dal divario tra l'onere medio del debito e la crescita del PIL nominale. Le poste di raccordo disavanzo-debito sono state particolarmente pronunciate negli anni della crisi in quanto hanno incluso le misure a sostegno del settore finanziario, escluse dal computo del saldo primario ma con effetti sul debito delle amministrazioni pubbliche.

Nel complesso, la misura degli interventi pubblici nel settore bancario e finanziario è stata rilevante in diversi paesi dell'area dell'euro: quasi 250 miliardi in Germania, quasi 60 in Spagna, circa 50 in Irlanda e Paesi Bassi, poco più di 40 in Grecia, circa 19 in Belgio e Austria e quasi 18 in Portogallo, 4 in Italia e 3 in Francia[5)]. Tra il 2007 e il 2014, nei paesi come l'Italia e la Francia che hanno sperimentato un basso livello di intervento pubblico nel settore bancario, lo stock del debito è aumentato rispettivamente di circa 32 e 31 punti percentuali di PIL, rispetto ai 62 della Spagna, 46 del Regno Unito e degli USA. La Germania ha registrato un incremento dello *stock* di debito di soli 11 punti percentuali di PIL, nonostante la significatività degli interventi pubblici nel settore del credito. Negli USA gli aiuti governativi alle banche ancora da restituire sarebbero di oltre 2.000 miliardi di dollari[6)].

---

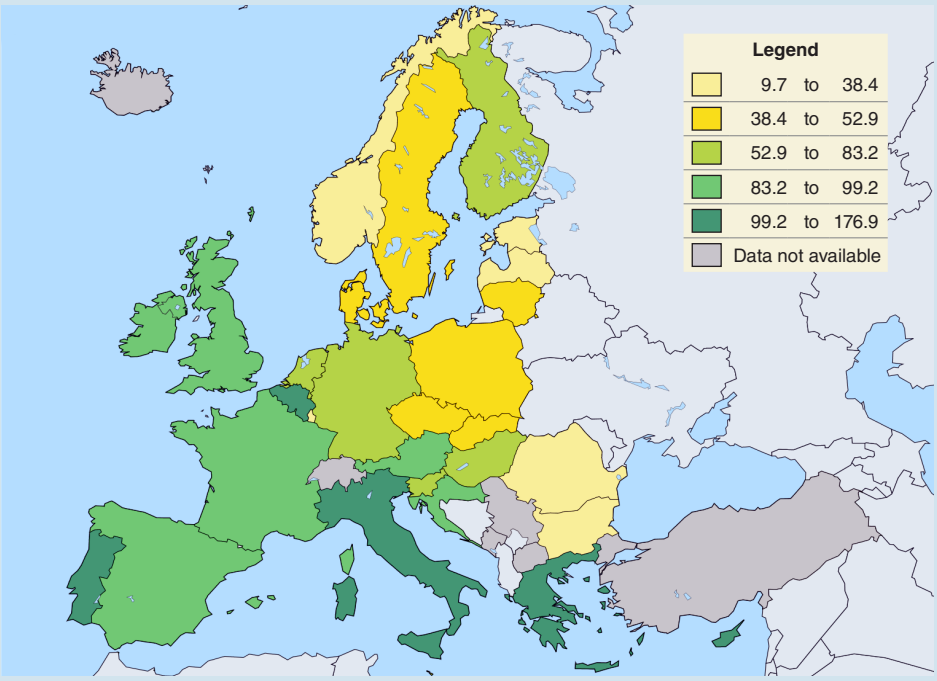
3) In particolare, tra i 17 paesi che nel 2013 hanno adottato l'euro, quelli che rispettano il requisito del debito lordo entro il livello del 60 per cento si sono ridotti da 8 del 2007 a 3 del 2013 (Finlandia, Lussemburgo e Slovacchia).

4) Cfr. *L'impatto fiscale degli interventi a sostegno del settore finanziario durante la crisi* in Bollettino economico BCE, numero 6/2015. A livello di area dell'euro si calcola che, a fronte dell'aumento del debito pubblico dal 65 al 92 per cento del PIL nel periodo 2007-2014, l'impatto del costo delle misure di sostegno sia stato pari a 4,8 punti di PIL. Da questa valutazione sono esclusi gli effetti sul debito del sostegno finanziario ai Paesi in difficoltà finanziarie attraverso prestiti bilaterali e contribuzioni allo *European Financial Stability Facility* (EFSF) e allo *European Stability Mechanism* (ESM) pari a oltre 400 miliardi per il complesso dei paesi dell'Unione europea.

5) Cfr. Banca d'Italia, Comunicato Stampa 26 Ottobre 2014 su 'Risultati dell'esercizio di "valutazione approfondita" (*Comprehensive Assessment*)'. Peraltro, in alcuni Paesi i dati aggiornati mostrano una contrazione delle esposizioni nette dei Governi nei confronti del sistema bancario per effetto del recupero parziale delle spese sostenute per gli interventi effettuati.

6) Cfr. Mediobanca, MBRES, 'Piani di stabilizzazione finanziaria: aggiornamento al 31 dicembre 2013'.

Debito pubblico lordo nei principali paesi europei nel 2015
(in percentuale del PIL)

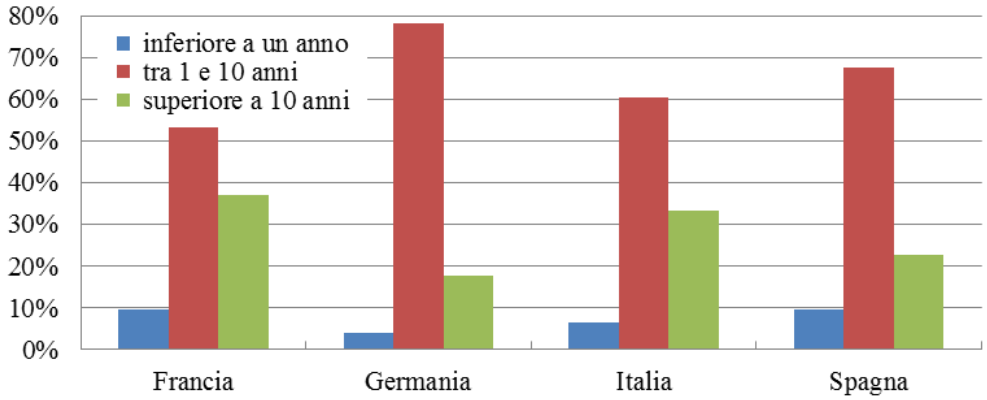


Fonte: Commissione Europea, database Eurostat (http://ec.europa.eu/eurostat/data/database)

In un confronto esteso alle quattro principali economie dell'area dell'euro emerge una ampia convergenza nelle scelte di emissione, sia pur con alcune differenze. Tra i titoli in essere al 31 dicembre 2015, quelli che all'emissione avevano una durata superiore ai 10 anni pesavano per oltre la metà in tutti e quattro i paesi mentre il contributo dei titoli a breve termine con durata inferiore all'anno era nell'ordine o inferiore al 10 per cento (Figura 7.4). Nel complesso, il modello italiano di gestione del debito, usando appunto

Figura 7.4

Ripartizione dei titoli di Stato in essere a fine 2015 per fasce di scadenza (1)
(valori percentuali)



Fonte: Elaborazioni su dati Centralised Securities Database (CSDB)- ESCB.
(1) I titoli sono attribuiti alle diverse fasce in base alla loro durata iniziale all'emissione.

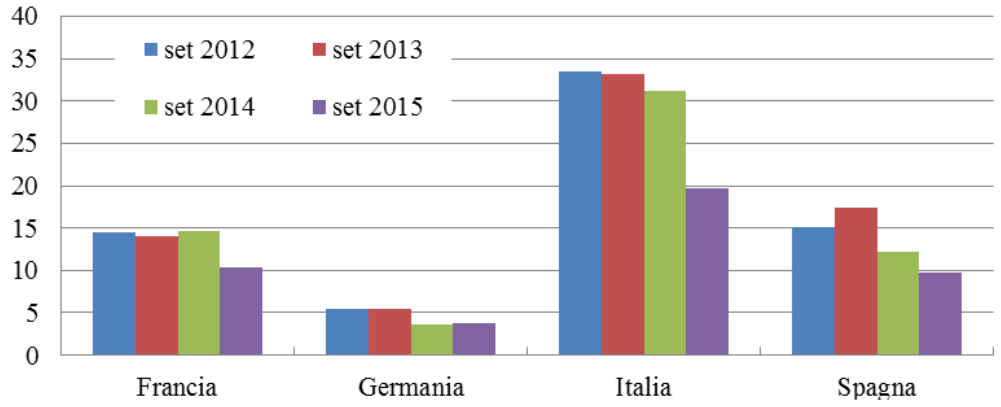
come criterio quello della durata all'emissione, si colloca in una posizione intermedia tra quello francese – che sottopesa i titoli nella fascia intermedia tra 1 e 10 anni mentre dà pesi maggiori delle due categorie estreme – e quello tedesco, che al contrario si distingue per il maggior ricorso in questo confronto internazionale ai titoli nella fascia intermedia.

Permane tuttavia un importante aspetto di peculiarità del nostro debito pubblico, che riguarda la maggiore sensibilità a variazioni dei tassi di interesse. Simulazioni condotte dalla Banca d'Italia mostrano che, sulla base di dati a settembre 2015, uno spostamento parallelo dell'intera curva dei rendimenti dei titoli di Stato nella misura di un punto percentuale porterebbe a un incremento della spesa per interessi, già nel primo anno di variazione dei tassi, nella proporzione di 0,2 punti percentuali di PIL; naturalmente, l'effetto è speculare, inducendo maggiori risparmi, nel caso di riduzioni dei tassi (Figura 7.5)[213].

Figura 7.5

Sensibilità della spesa per interessi a variazioni dei rendimenti di aggiudicazione dei titoli (1)

(valori in punti base del PIL nazionale)



Fonte: Elaborazioni su dati Centralised Securities Database (CSDB)- ESCB.
Il grafico mostra i risultati di proiezioni sull'incremento della spesa per interessi, in percentuale al PIL nazionale, nel primo anno successivo a un aumento dei tassi di aggiudicazione nella misura di 100 punti base rispetto a quelli stimabili in base ai rendimenti osservati nel mercato alla data di riferimento delle proiezioni stesse. Per l'Italia i dati per il settembre 2015 non sono pienamente confrontabili con quelli riferiti a date precedenti.

Analoghe simulazioni condotte su dati tedeschi, francesi e spagnoli portano a variazioni della spesa nella proporzione di meno 0,05 punti di PIL nazionale per la Germania e nell'ordine di 0,1 punti per la Francia e la Spagna. Questa differenza è il risultato di diversi fattori. In primo luogo, l'incremento finale della spesa per interessi indotta dalla variazione dei tassi di interesse dipende dalla dimensione del debito pubblico, maggiore in Italia in proporzione al PIL rispetto agli altri tre paesi esaminati. Contribuisce inoltre la struttura del debito. Se, come osservato sopra, il peso dei titoli a un anno sul totale dei titoli in essere non è particolarmente elevato, l'esposizione a

213) Parte della flessione nella misura di sensibilità registrata per l'Italia con riferimento al settembre 2015 rispetto a misure su periodi precedenti riflette modifiche nelle modalità di elaborazione delle stime e nei dati utilizzati (anche con il passaggio da curve *spot* dei rendimenti a più accurate curve *forward* nelle date previste di esecuzione delle aste).

shock sui tassi di interesse è accresciuta dalla presenza di titoli quali i CCT e CCTeu indicizzati a tali tassi.

Oltre al rischio di tasso di interesse, connesso alla possibilità che il costo del debito si modifichi nel tempo con l'andamento del mercato, il gestore del debito presterà attenzione anche al rischio di rifinanziamento, cercando di distribuire gli impegni per le scadenze di titoli nel tempo senza concentrazioni anomale. Da questo punto di vista, sebbene sia diffuso il ricorso alla durata media residua, come statistica del debito appare più appropriato guardare a misure quali l'entità delle scadenze nel breve termine, ad esempio nei successivi due anni, oppure alla mediana in alternativa alla media[214)]. Nel Riquadro 15 si illustra un semplice problema di definizione della strategia del debito, che tenga conto dell'obiettivo di costo e di questi rischi.

Riquadro 15

Un esercizio di strategia del debito

Si consideri un debito costituito da titoli per un valore complessivo nominale pari a 1.000 miliardi di euro, articolati su nove scadenze: 6 e 12 mesi, 2, 3, 5, 7, 10, 15 e 30 anni. La consistenza delle singole linee e i rispettivi tassi di collocamento sono i seguenti[1)]:

	6m	12m	2a	3a	5a	7a	10a	15a	30a
consistenza	20	40	50	50	140	100	200	180	220
tasso d'interesse	0,01%	0,02%	0,16%	0,25%	0,75%	1,45%	1,86%	2,47%	3,06%

Per semplicità si assume che i tassi d'interesse indicati esprimano sia il costo dei nuovi collocamenti sia il costo medio della consistenza in essere di ogni singola linea (cioè assumiamo che i tassi non siano variati nel tempo). Ipotizzando infine che l'emissione dei titoli avvenga in modo regolare su base mensile, si può calcolare la durata media ponderata residua di questo debito in 6,5 anni e il suo costo medio in 1,76 per cento.

Sulla base di questi dati, il gestore del debito potrebbe definire un nuovo obiettivo di durata in 7 anni con diverse distribuzioni delle quote. Esaminiamo tre scenari A, B e C. Nello scenario A si aumenta in modo omogeneo il peso dei titoli con durate da 7 a 30 anni, diminuendo quello dei titoli con durate fino a 2 anni (si lasciano stabili i pesi dei titoli con durate a 3 e 5 anni). Lo scenario B realizza in modo più aggressivo questa politica di spostamento

1) La distribuzione dei pesi con cui le singole linee contribuiscono allo *stock* totale approssima, senza coincidere, quella misurata sui titoli di Stato italiani in essere al 30 settembre 2015. I tassi d'interesse sono ottenuti come media delle ultime tre emissioni precedenti a questa data dei BOT (per le scadenze a 6 e 12 mesi), CTZ (per la scadenza a 2 anni) e dei BTP nominali (per le scadenza da 3 a 30 anni).

214) Un esempio numerico può illustrare il punto. Si considerino due *stock* di debito A e B, entrambi di valore pari a 100. Il profilo delle scadenze del debito A comprende un rimborso di 20 a 1 anno, uno di 30 a 2 anni e infine uno di 50 a 15 anni; il debito B prevede rimborsi per 10 a 1 anno, 50 a 5 anni e 40 a 10 anni. La durata media residua del debito A è dunque di 8,3 anni, superando così i 6,6 anni di media del debito B. Tuttavia nel primo caso, il gestore appare maggiormente esposto al rischio di rifinanziamento dovendo onorare impegni per 20 già nel primo anno e altri 30 nell'anno successivo, cifre che si riducono a 10 e 0 rispettivamente nel debito B.

sul lungo termine, azzerando del tutto il ricorso ai titoli fino a 1 anno e aumentando in modo omogeneo il ricorso ai titoli con durate dai 5 anni in su. Più articolato è infine lo scenario C: si aumenta il ricorso ai titoli fino a 1 anno compensato da una riduzione di quelli a 2 e 3 anni. Si azzera inoltre il ricorso al titolo a 7 anni, aumentando quello ai titoli a 5, 10, 15 e 30 anni. Questi scenari sono disegnati, come detto sopra, in modo da ottenere una nuova durata media di 7 anni, con un incremento di 0,5 anni rispetto alla situazione di partenza. Data l'inclinazione positiva della curva dei rendimenti, ciò comporterà anche un incremento del costo medio, che sale dall'1,76 per cento dello *stock* di partenza all'1,90 per cento degli scenari A e B e all'1,83 per cento dello scenario C. Quest'ultimo si fa prediligere anche perché è l'unico dei tre che traduce l'incremento di sei mesi della durata media in un pari incremento della mediana delle scadenze. Per contro, nello scenario A l'aumento della mediana è di 4 mesi, per ridursi a 3 mesi nello scenario B (mentre come detto sopra la media registra un incremento di 6 mesi). Nel complesso quindi lo scenario C è quello che consente di conseguire la maggior riduzione del rischio di finanziamento – allungando maggiormente il periodo di tempo nel quale l'emittente dovrà rimborsare la metà dei titoli in essere – conseguendo nel contempo il minor incremento negli oneri di gestione del debito[2)].

Questo esercizio particolarmente semplificato intende evidenziare che le scelte del gestore del debito non sono riassumibili solo nella statistica della durata media e non riguardano solo il peso del ricorso ai titoli a lungo termine rispetto a quelli a breve termine, presentandosi il problema di tale gestione in modo più articolato.

Nel tradurre questo esercizio nella concreta realtà operativa, si tiene conto di tre profili principali di maggiore complessità: i tassi di mercato non sono ovviamente costanti nel tempo e si devono quindi formulare ipotesi sui costi ai quali avverranno i collocamenti futuri; considerazioni connesse alla segmentazione dei mercati e ai premi di liquidità fanno sì che modifiche nella distribuzione nei collocamenti non siano generalmente a costo zero, pur a parità di tassi di interesse; lo stock di titoli di Stato non è costante nel tempo ma varia, in particolare tende ad aumentare, con i deficit di finanza pubblica[3)]

---

2) Riportando le differenze nei tassi d'interesse medi ai (quasi) 1.800 miliardi di consistenza dei titoli di Stato italiani in essere al 30 settembre 2015, il passaggio dalle quote di partenza a quelle degli scenari A e B comporterebbe un maggior onere annuo di interessi per 2,4 miliardi, che divengono 1,3 miliardi nello scenario C.

3) Alcune indicazioni bibliografiche su modelli che adottano metodologie quantitative per sviluppare simili simulazioni con diversi gradi di complessità sono nella nota 221.

7.4 Le prospettive

La dimensione del debito e la sua fluttuazione nel tempo sono frutto di esigenze di liquidità connesse al fabbisogno finanziario dello Stato. Da questo punto di vista, è fondamentale un'efficace attività di monitoraggio e previsione del fabbisogno finanziario pubblico che si riflette sulla dinamica e consistenza delle emissioni di nuovo debito. La Banca contribuisce a tale attività nell'ambito della Convenzione con il MEF del 2011 recentemente modificata[215)] e delle nuove indicazioni emerse dall'applicazione della Decisione della BCE del 5 giugno 2014.

---

215) Al riguardo, cfr. il Capitolo 8: *Gestione della liquidità del Tesoro*.

Con riferimento alle modalità di gestione del debito, si è osservato sopra come la costituzione nel 1994 della categoria degli Specialisti in titoli di Stato costituisca una delle misure di maggior rilievo adottate nel ridisegnare la gestione del nostro debito pubblico tra la fine degli anni ottanta e l'inizio degli anni novanta. Seguendo uno schema diffuso anche in altre economie avanzate[216)], si è definito così un modello di microstruttura del mercato in cui alcuni operatori principali (*primary dealers*), selezionati sulla base di criteri di dimensione e capacità di 'fare mercato', agevolano gli scambi aumentando la liquidità dei titoli di Stato e di fatto realizzano il collegamento tra emittente e resto dei partecipanti al mercato stesso e con gli altri investitori finali.

Volgendo lo sguardo al futuro, una delle sfide che attendono la gestione del debito pubblico, non solo di quello italiano, riguarda l'evoluzione della funzione di *primary dealer*. Per comprendere il tenore di tale sfida, può essere utile delineare, sia pur in breve, quali compiti ci si attende che svolgano questi operatori:

– in condizioni di mercato in cui i flussi di ordini di acquisto e vendita si equivalgono, quantomeno approssimativamente, essi agevolano l'incontro tra domanda e offerta anche stimolando l'attività di negoziazione dei loro clienti[217)] e facilitano la determinazione del prezzo applicato negli scambi effettivi (*price discovery*);

– diversamente, quando vi è prevalenza di ordini di acquisto su quelli di vendita (o viceversa) ci si attende che i *primary dealers* contribuiscano a colmare tale differenza, operando quindi a valere sul loro bilancio, in modo da contenere la variazione dei prezzi che altrimenti si genererebbe.

È bene evidenziare che la distinzione tra questi due compiti è largamente concettuale e nella pratica dei mercati non è sempre agevole separare chiaramente un'attività dall'altra.

Esiste un'evidenza ormai ampia, sia pur forse non del tutto sistematica, sulla diminuzione della capacità e volontà dei *primary dealers* di assorbire gli squilibri del mercato ampliando o riducendo il proprio portafoglio titoli e quindi il proprio bilancio. Quali siano le esatte cause di questo declino[218)], le potenziali conseguenze sul mercato dei titoli di Stato si possono identificare, rispettivamente, nella maggiore reattività dei prezzi a *shock* e nella possibile maggiore concentrazione dell'operatività su un numero limitato di titoli principali.

Tali conseguenze non hanno finora generato particolari tensioni sui mercati italiani. Ciò nondimeno non si deve sottovalutarle poiché gli impatti potrebbero percepirsi

---

216) Una rilevante eccezione è costituita dalla Germania.

217) Si parla di "*immediacy services*" per indicare servizi che gli intermediari offrono alla loro clientela nel realizzare le negoziazioni nei mercati e attività accessorie. Per una trattazione più ampia cfr. il Rapporto del *Committee on the Global Financial System* "*Market-making and proprietary trading: industry trends, drivers and policy implications*" (CGFS Papers n. 52, novembre 2014).

218) Appare difficile, forse impossibile, determinare in misura esatta se esso rifletta una modificata percezione dei rischi, anche di quelli associati ai titoli di Stato, effetto di una crisi che in diverse forme ormai perdura dal 2007 (prima essenzialmente come crisi bancaria-finanziaria e poi crisi di alcuni emittenti sovrani, accentuata da una fase di recessione economica o al più crescita molto limitata). Un'ipotesi complementare, sostenuta da più osservatori, è che abbiano contribuito alcune modifiche regolamentari, che interessano le banche e le assicurazioni.

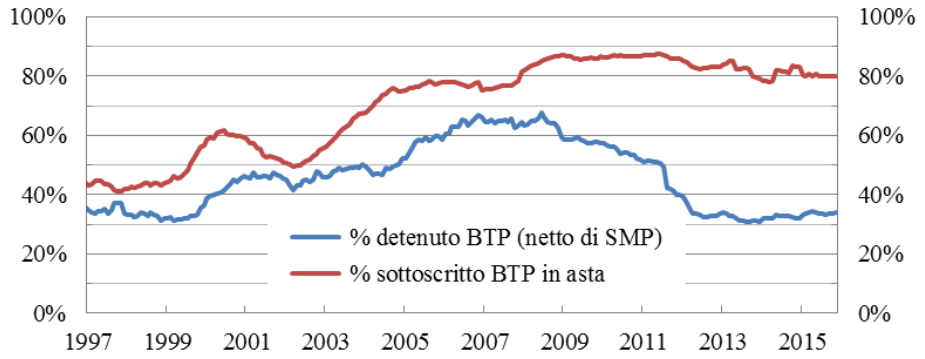
pienamente solo con ritardi potenzialmente lunghi, senza che ciò voglia indicare che tali tendenze non siano già in atto. Un indicatore elaborato dalla Banca d'Italia mostra che a fine 2014 il rischio sistemico di liquidità dei mercati finanziari italiani si attestava su livelli inferiori non solo a quelli del 2011-2012, la fase di maggiore difficoltà della crisi del nostro debito pubblico, ma anche di anni precedenti[219]. Sulla base di nuove e più recenti indagini, condotte su dati fino a ottobre 2015, nel complesso gli indicatori di liquidità mostrano che, a fronte di costi di transazione stabili sui titoli di Stato, i volumi scambiati sono diminuiti ed è aumentato l'impatto potenziale delle compravendite sui prezzi[220].

Tracce di modifica nei comportamenti emergono anche se l'analisi si amplia oltre i prezzi del mercato secondario. Nella Figura 7.6 si pone a confronto, per il comparto dei BTP "nominali" (cioè esclusi gli indicizzati), la quota sul totale di titoli detenuti da soggetti non residenti con la quota dell'ammontare sottoscritto in asta da operatori non residenti. Emerge con evidenza la differenza nell'andamento che prevale fino al 2008 da quello degli anni successivi. Prima di quella data, e quindi in effetti prima della crisi, le due serie si muovevano con sufficiente sincronia: gli investitori stranieri incrementavano i loro investimenti nei nostri titoli e, insieme, intermediari stranieri partecipavano in misura crescente alle nostre aste. Appare ragionevole concludere che tale elevata correlazione fosse il risultato degli "*immediacy services*" richiamati nella nota 217 – l'operatore straniero formula la domanda in asta sulla base di ordini della propria clientela più prossima che si presume sia anch'essa non residente in Italia – e di una domanda per il proprio portafoglio. Diversamente, dal 2008 in poi i due indicatori seguono percorsi differenti: la quota di partecipazione in asta si mantiene elevata mentre la quota di titoli detenuti diminuisce dapprima gradualmente fino alla metà del 2011 e poi più bruscamente nei successivi dodici mesi fino alla metà del 2012 senza poi registrare ulteriori modifiche di rilievo. I dati

Figura 7.6

Quota detenuta (1) e partecipazione alle aste (2) di non residenti dei BTP

(valori percentuali; gennaio 1997 – novembre 2015)



Fonte: Elaborazioni su dati Banca d'Italia.
Percentuale su consistenze a fine mese; medie mobili a 12 mesi. Le consistenze sono al netto di stime, basate su fonti di mercato, dei titoli pubblici italiani detenuti dall'Eurosistema (al netto di quelli della Banca d'Italia) nell'ambito del Securities Markets Programme (SMP). Valori percentuali degli importi sottoscritti nelle aste di BTP da parte di operatori incorporati all'estero ovvero incorporati in Italia ma riconducibili a soggetti economici esteri.

219) Cfr. *Rapporto sulla stabilità finanziaria*, Banca d'Italia, n. 2 del 2014.

220) Cfr. *Rapporto sulla stabilità finanziaria*, Banca d'Italia, n. 2 del 2015.

a disposizione sono troppo aggregati per pervenire a conclusioni definitive. Tuttavia, nel confronto tra i due andamenti e sulla base di evidenze più generali sull'evoluzione del comportamento dei *primary dealers*, si può ipotizzare che la domanda in asta dell'operatore non italiano rifletta ora prevalentemente ordini di clienti italiani. A sua volta ciò suggerisce che tale operatore svolga, rispetto al passato, una azione meno intensa nel promuovere sui nostri titoli una domanda della propria clientela più prossima per ragioni di residenza.

Altra questione aperta riguarda la durata ottimale del debito. La Tavola 7.2 mostra che la misura corrente di tale durata per il debito pubblico italiano è inferiore di circa un anno rispetto ai massimi raggiunti nel 2010 ed è paragonabile a quella che si registrò nel 2004. Dato questo andamento ci si può chiedere se, compatibilmente con i vincoli esterni, il gestore del debito debba operare per riportare la durata ai valori appunto del 2010, o anche superarli, oppure se si debba riconoscere che la crisi ha determinato un cambiamento tale che nel medio periodo un recupero anche parziale possa considerarsi adeguato.

Sul piano teorico si riconosce l'esistenza di un *trade-off* tra costi e rischi nel trattare la durata del debito pubblico: a una durata più lunga corrisponde un maggior onere complessivo del servizio del debito, come conseguenza della pendenza generalmente positiva della curva dei rendimenti, ma anche una riduzione dei rischi. Ciò perché, a parità di debito e deficit dello Stato, la maggiore durata si traduce in minori rimborsi medi annui con un'attenuazione dei rischi inevitabilmente connessi al rifinanziamento dei titoli in scadenza. Dunque, questo impianto teorico consente di affermare che la durata ottima del debito è quella cui si equivalgono costi e benefici marginali nelle scelte di emissione tra titoli con scadenze differenti. La ricerca economica volta a risolvere questo problema di ottimo ha fornito diversi contributi negli ultimi anni[221)]; bisogna però riconoscere che il problema è lungi dall'essere risolto anche solo nei suoi termini generali. Ciò può spiegare almeno in parte una certa cautela nelle scelte degli emittenti pubblici che in molte economie avanzate si stanno indirizzando, nel corrente contesto di tassi d'interesse particolarmente contenuti, verso un allungamento delle scadenze, pur procedendo con gradualità.

I confronti internazionali indicano che la durata del debito italiano si colloca in una posizione intermedia rispetto alla durata dei debiti pubblici delle altre maggiori economie dell'area euro[222)]. Peraltro, anche questo confronto deve intendersi solo come indicativo e ci possono essere ragioni per cui la durata ottima mostri una variazione sia nel tempo sia da paese a paese. Ad esempio, ricerche su dati degli Stati Uniti mostrano l'esistenza di una correlazione positiva tra dimensione del debito (in rapporto al PIL o

---

221) Una lista non esaustiva di contributi potrebbe comprendere i lavori di Bolder e Deeley ("*The Canadian Debt-Strategy Model: an Overview of the Principal Elements*", Bank of Canada Discussion Paper, 2011-3); Buera e Nicolini ("*Optimal maturity of government debt without state contingent bonds*"; Journal of Monetary Economics, 2004, 51, 530-554); Dottori e Manna ("*Strategy and tactics in public debt management*", Banca d'Italia, Temi di discussione, n. 1005); Larson e Lessard ("*Developing a Medium-Term Debt Management Strategy for the Government of Canada*", Bank of Canada Review, 2011), Pick and Anthony ("*A simulation model for the analysis of the UK's sovereign debt strategy*", 2006, disponibile sul sito *dell'UK Debt Management Office*).

222) A fine 2014, la durata media dei titoli di Stato italiani in essere era pari a 6,4 anni, misura superiore a quella di Spagna (5,9 anni) e Germania (6,0), pari a quella dei Paesi Bassi (6,4 anni) e inferiore a quella della Francia (6,9 anni).

comunque espressa non nei meri termini monetari) e durata. Sulla base di queste considerazioni, la durata media ponderata del debito italiano dovrebbe quindi essere tenuta prudenzialmente superiore a quella di altri *partner* europei.

Nel concludere questa breve disamina sulle questioni attinenti la gestione del debito pubblico non si può non accennare alle decisioni assunte dal Consiglio direttivo della BCE nel gennaio 2015 riguardo all'ampliamento del programma di acquisto di titoli per finalità di politica monetaria, includendovi anche quelli pubblici[223]. Il programma include così ora gli ABS, le obbligazioni bancarie garantite, i titoli emessi dai paesi membri ("amministrazioni centrali") dell'area dell'euro, nonché titoli emessi da agenzie pubbliche dell'area e da talune istituzioni europee. Gli acquisti riguardano obbligazioni con vita residua compresa tra 2 e 30 anni, inclusi i titoli di Stato indicizzati all'inflazione o a cedola variabile (*Publics Sector Purchase Programme*)[224].

Dal programma di acquisto di titoli di Stato dell'Eurosistema non sono derivate distorsioni del meccanismo di formazione dei prezzi sul mercato dei titoli italiani. A ciò hanno contribuito le modalità di conduzione degli interventi – distribuiti nel tempo e lungo tutta la curva delle scadenze – e il programma di prestito titoli avviato nel maggio dalla Banca d'Italia. Si è osservato finora un calo dei rendimenti che tende a trasmettersi anche ai titoli non direttamente acquistati, senza generare effetti distorsivi fra le diverse scadenze.

---

223) Cfr. Decisione Consiglio Direttivo della BCE del 22 gennaio 2015.

224) Per un'illustrazione non tecnica delle motivazioni e delle modalità di esecuzione del programma di acquisti di titoli pubblici e privati da parte dell'Eurosistema si rimanda ai siti della BCE (https://www.ecb.europa.eu/mopo/implement/omt/html/pspp-qa.en.html).

Tavola 7.2

Caratteristiche dei titoli di Stato "domestici" in circolazione al 31 marzo 2015 (1)

	BOT	CTZ	BTP	CCTeu	BTP indicizzati		CCT
					Inflazione area euro (2)	Inflazione Italia (2)	
Durata all'emissione (3)	6 e 12 mesi (4)	2 anni	3, 5, 7, 10, 15 e 30 anni	5 e 7 anni	5, 10, 15 e 30 anni	4 e 6 anni (5)	(non più in corso di emissione)
Sistema di collocamento	Asta competitiva, con indicazione preventiva dell'importo offerto	Asta marginale, con riapertura in tranche, senza indicazione preventiva dell'importo offerto (6)				Consorzio di collocamento (7)	
Determinazione della cedola (8)	Cedola assente ("zero coupon")		Tasso fisso applicato a capitale fisso	Tasso variabile applicato a capitale fisso	Tasso fisso applicato a capitale variabile (9)		Tasso variabile applicato a capitale fisso
Rimborso capitale	In unica soluzione alla scadenza					Su base semestrale (10)	In unica soluzione alla scadenza

(1) Tutti i titoli indicati nella tavola sono denominati in euro e possono essere negoziati per tagli di 1.000 euro e multipli.
(2) Inflazione al consumo, per l'area dell'euro ovvero per l'Italia, ad esclusione dei tabacchi.
(3) L'effettiva durata all'emissione può differire da quella indicata. Ad esempio un BTP della categoria a "15 anni" può avere durata effettiva all'emissione di 16 anni.
(4) In funzione delle proprie necessità di liquidità, il MEF può emettere, al di fuori del calendario regolare, BOT con scadenza a tre mesi o comunque con durate inferiori a un anno e pari a un numero anche frazionario di mesi ("BOT flessibili").
(5) Nell'arile 2015 il MEF ha lanciato il primo BTP indicizzati all'inflazione italiana con durata a 8 anni.
(6) Il MEF comunica anticipatamente un valore minimo e uno massimo entro il quale fissa l'importo offerto, dopo il termine per la presentazione delle domande in asta. Le prime tranche dei BTP a 15 e 30 anni e dei BTP BTP indicizzati all'area dell'euro con durata a 10, 15 e 30 anni sono in genere emessi tramite prestito sindacato.
(7) Il collocamento avviene col metodo "a rubinetto" per le richieste presentate da persone fisiche e categorie equivalenti. Il MEF si riserva la facoltà di accogliere pro rata le richieste presentate da persone giuridiche.
(8) La cedola è pagata sempre semestralmente.
(9) Il capitale varia nel tempo con l'indice di inflazione di riferimento. Per il titolo indicizzato all'inflazione italiana l'importo della cedola è non inferiore al prodotto del tasso fisso per il valore nominale del titolo stesso.
(10) L'entità del rimborso è proporzionale all'incremento dell'indice dell'inflazione nel semestre.

8. Gestione della liquidità del Tesoro

di Carla Arbia

8.1 Il canale Tesoro in Italia prima dell'avvio della politica monetaria unica

Il canale Tesoro rappresenta in Italia il più rilevante fattore autonomo di creazione/distruzione di base monetaria. Tale fenomeno è da attribuirsi sostanzialmente al fatto che non solo la liquidità dello Stato, ma anche quella di gran parte delle Amministrazioni Pubbliche (AP) è depositata presso la tesoreria statale nel sistema di tesoreria unica (cfr. Capitolo 1). Fino alla riforma del 2011, il conto Disponibilità del Tesoro accentrava la maggior parte delle risorse pubbliche e presentava saldi giornalieri molto elevati e flussi in entrata e in uscita molto variabili. Infatti, a causa dell'autonomia di spesa delle Amministrazioni Locali (AL), ognuna di esse può liberamente prelevare dai conti presso la tesoreria statale in base alle proprie esigenze di pagamento e versare sugli stessi conti ciò che viene incassato giornalmente dai propri tesorieri. Il numero elevato di AL in Italia rende così molto volatili i flussi giornalieri.

La variabilità dei flussi finanziari del Tesoro è largamente determinata anche dalla differente tempistica inframensile dei pagamenti e degli incassi dello Stato. Il primo giorno del mese, infatti, vengono pagate le pensioni e gli interessi sui titoli di Stato; in generale, tutta la prima metà del mese è caratterizzata dalla prevalenza dei pagamenti sugli incassi. Nella seconda metà di ogni mese, in particolare tra il 18 e il 23, affluiscono gli incassi fiscali e contributivi e si realizza un consistente drenaggio di risorse a favore del Tesoro.

Prima dell'avvio della politica monetaria unica, le operazioni con cui essa veniva attuata in Italia non si svolgevano con periodicità fissa. La loro tempistica era largamente connessa alle più importanti variazioni dei flussi finanziari del Tesoro. In particolare, la variabilità della base monetaria del canale Tesoro era gestita con operazioni pronti contro termine di finanziamento in corrispondenza dei drenaggi di liquidità effettuati dal Tesoro che scadevano nelle giornate di creazione di liquidità.

Con l'avvio della politica monetaria unica, le più importanti operazioni, quelle di rifinanziamento principale, vengono svolte settimanalmente e richiedono quindi una consolidata capacità previsiva dei flussi finanziari dei Tesori nazionali dell'area dell'euro su un orizzonte plurisettimananale. Questa esigenza mal si concilia con la tempistica dei movimenti del Tesoro sopra descritta.

Già dai primi esercizi di valutazione della Banca Centrale Europea (BCE) sulla variabilità e prevedibilità dei canali Tesoro nazionali emergeva che, nel panorama dei paesi dell'area dell'euro, l'Italia era uno di quelli il cui canale Tesoro presentava una volatilità elevata e, di conseguenza, una limitata prevedibilità. Alcuni paesi, come la Germania, presentavano una bassissima variabilità e, conseguentemente, una elevata prevedibilità dei depositi del Tesoro; altri paesi, come la Francia, si sono dotati da subito di schemi per l'impiego della liquidità in eccesso, riducendo in tal modo la variabilità e la prevedibilità del canale Tesoro.

La BCE sosteneva che gli errori di previsione creavano interferenze nella conduzione della politica monetaria unica. Infatti, essi rendevano complessa la definizione del corretto ammontare delle operazioni di politica monetaria. Inoltre, in Italia la remunerazione delle risorse del Tesoro era pari al tasso medio dei BOT emessi nel semestre precedente e quindi non era allineata a parametri aggiornati di mercato, con possibili effetti sul rispetto del divieto di finanziamento monetario del Tesoro da parte delle Banche Centrali Nazionali (BCN) stabilito nel Trattato.

In una prima fase, la BCE ha scelto di adottare un "approccio nazionale": è stato richiesto alle BCN dei paesi membri, con situazioni critiche, di porre ai rispettivi Tesori l'esigenza di intraprendere i passi necessari per ridurre la volatilità e migliorare la prevedibilità dei depositi governativi.

8.2 La prima procedura OPTES (Operazioni per conto del Tesoro)

A quadro legislativo invariato, la prima soluzione prescelta in Italia per venire incontro alle indicazioni della BCE (procedura OPTES - Operazioni per conto del Tesoro) si basava essenzialmente sull'idea di migliorare consistentemente la prevedibilità dei depositi governativi senza incidere sulla loro variabilità, determinata da una tempistica dei pagamenti del Tesoro e delle scadenze fiscali difficilmente modificabile nel breve periodo. Migliorare la prevedibilità dei depositi governativi avrebbe ridotto l'interferenza del canale Tesoro con la politica monetaria unica.

Il miglioramento della prevedibilità venne realizzato tramite operazioni di raccolta/impiego delle risorse del Tesoro, finalizzate a sterilizzare gli errori di previsione. Le operazioni erano supportate da un processo settimanale di condivisione con il Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) delle previsioni giornaliere della liquidità, la cui tempistica era legata a quella delle operazioni di rifinanziamento principale che vengono regolate ogni mercoledì e scadono il mercoledì della settimana successiva. Con tempistica coerente, utilizzando le informazioni rilevanti a disposizione della Banca d'Italia e del MEF, veniva effettuata una previsione giornaliera dell'evoluzione dei depositi del Tesoro presso la Banca d'Italia su un orizzonte settimanale, condivisa tra le due istituzioni. Tale previsione "congelata" veniva inviata alla BCE il giorno prima dello svolgimento dell'operazione di rifinanziamento principale settimanale e avrebbe dovuto contribuire al corretto dimensionamento dell'operazione.

In ogni giorno dell'orizzonte settimanale di riferimento, la Banca d'Italia svolgeva operazioni sul mercato monetario per conto del Tesoro con l'obiettivo di eliminare gli eventuali scostamenti dal saldo previsto e quindi di approssimarlo. Tali operazioni avrebbero dovuto essere svolte sia in caso di saldo inferiore al previsto (operazioni di raccolta) sia nel caso di saldo superiore al previsto (operazioni di finanziamento). Le operazioni potevano essere svolte tramite lo strumento dell'asta o delle operazioni bilaterali.

Anche se la prima procedura OPTES, avviata a partire dal mese di aprile del 2007, contribuì a ridurre significativamente gli errori di previsione, rimanevano ancora alcune criticità. In base alla normativa vigente, infatti, le operazioni di finanziamento, che potevano essere chiuse anche a tassi inferiori a quelli che remuneravano le disponibilità del Tesoro presso Banca d'Italia (tasso medio dei BOT emessi nel semestre

precedente quello di riferimento), potevano non essere convenienti comportando un mancato guadagno per il Tesoro. Per questo motivo, nella Convenzione OPTES[225)] si prevedeva di eseguire essenzialmente operazioni di raccolta, nel caso in cui il saldo del conto Disponibilità si fosse rivelato inferiore al previsto. Inoltre, era fissata una soglia di scostamento, pari a 500 milioni, al di sotto della quale le operazioni non venivano svolte. Infine, la Convenzione lasciava al MEF la discrezionalità di effettuare le operazioni, prevedendo la possibilità di sospenderle, anche ove si fossero realizzate tutte le condizioni sopra descritte, in caso di particolari situazioni di mercato. Tutto ciò faceva sì che non in tutte le giornate si riusciva a garantire che le risorse del Tesoro fossero quelle stimate e gli errori di previsione risultavano asimmetrici. Questa soluzione, ad avviso della BCE, comportava il permanere dell'interferenza dei depositi governativi italiani nella conduzione della politica monetaria unica.

8.3 Lo "schema ideale" della BCE

L'analisi effettuata dalla BCE sulle modalità di gestione dei depositi governativi presso le Banche centrali dell'area dell'euro aveva fatto emergere un quadro estremamente differenziato. In alcuni paesi le risorse del Tesoro presso le BCN non erano remunerate e ciò costituiva un incentivo a impiegarle sul mercato. In altri, la remunerazione era presente e le risorse, analogamente a quanto accadeva in Italia, erano detenute presso la BCN.

Sulla base delle informazioni raccolte, la BCE aveva quindi definito uno "schema ideale" per la gestione dei depositi governativi presso l'Eurosistema, che non comportasse una interferenza con la conduzione della politica monetaria unica. Le caratteristiche dello schema erano le seguenti:

- il saldo dei depositi governativi a fine giornata doveva essere pari a zero o costante a un livello molto basso;
- doveva essere previsto un obbligo normativo e un incentivo economico per ottenere il saldo obiettivo basso o nullo a fine giornata: la remunerazione delle risorse che eccedevano il livello massimo dei depositi doveva essere nulla o al di sotto dei tassi di mercato;
- le risorse eccedenti il saldo obiettivo dovevano essere impiegate sul mercato tramite aste o operazioni bilaterali nel corso di ogni giornata;
- doveva essere prevista una procedura di fine giornata per annullare le differenze residue rispetto al saldo obiettivo.

Le caratteristiche dello "schema ideale" erano volte a contenere la volatilità dei depositi governativi e ad aumentarne la prevedibilità eliminando l'interferenza con la conduzione della politica monetaria unica.

---

225) Convenzione MEF-Banca d'Italia del 6 aprile 2006 per lo scambio di informazioni sui flussi di tesoreria e per le operazioni finanziarie a valere sul conto Disponibilità del Tesoro per il servizio di tesoreria.

8.4 La riforma del conto "Disponibilità del Tesoro per il servizio di tesoreria"

La modifica del quadro legislativo che ha consentito di introdurre lo "schema ideale" della BCE in Italia è stata attuata con l'art. 47 della legge di contabilità e finanza pubblica 31 dicembre 2009, n. 196. Esso stabiliva che il MEF e la Banca d'Italia dovessero rivedere le condizioni di tenuta del conto Disponibilità, stabilendo nell'ambito di una Convenzione un saldo massimo a cui si applicava un tasso di interesse commisurato a parametri di mercato monetario. Le risorse eccedenti tale saldo dovevano essere remunerate a tasso zero.

La Convenzione è stata sottoscritta il 22 marzo 2011 e la conseguente operatività ha preso avvio il 30 novembre dello stesso anno. Essa stabiliva che il saldo massimo remunerato presso la Banca d'Italia fosse pari a un miliardo di euro e che la remunerazione fosse pari al tasso sulle operazioni di rifinanziamento principale (tasso MRO). Al fine di evitare il superamento di tale soglia e quindi di incorrere in un saldo non remunerato, veniva stabilito un saldo obiettivo giornaliero di 800 milioni.

La Convenzione del 2011 prevedeva che la liquidità del Tesoro in eccesso rispetto al saldo obiettivo potesse essere impiegata attraverso diversi strumenti:

– depositi vincolati a varie scadenze presso la Banca d'Italia, che dovevano essere costituiti con un anticipo di cinque giorni per assicurare la loro prevedibilità e potevano essere svincolati prima della scadenza solo rinunciando parzialmente o totalmente alla loro remunerazione. Tale forma di impiego, rispetto alla liquidità depositata a vista presso le BCN, non interferiva con la conduzione della politica monetaria perché poteva essere comunicata in anticipo alla BCE senza incorrere in errori;
– altre operazioni di impiego sul mercato monetario, da svolgersi tramite un meccanismo di asta o operazioni bilaterali.

Le nuove condizioni di tenuta del conto Disponibilità definite nella Convenzione del 2011 hanno delineato una gestione della liquidità del Tesoro condivisa tra il MEF e la Banca d'Italia.

La Banca d'Italia è stata chiamata a fornire stime giornaliere del saldo del conto Disponibilità di fine giornata aggiornate più volte al giorno. Il MEF può integrare queste stime con proprie informazioni o validarle nel caso in cui le condivida. Inoltre, attraverso lettere di disposizioni mensili, il MEF fornisce alla Banca d'Italia le indicazioni per determinare automaticamente l'ammontare delle prime due operazioni giornaliere di impiego della liquidità che vengono svolte dalla Banca d'Italia. Se, dopo la seconda operazione, il saldo del conto Disponibilità è ancora superiore al saldo obiettivo, il MEF dà indicazioni alla Banca d'Italia sull'ammontare dell'operazione di *fine tuning* da condurre per riportare il conto al saldo obiettivo.

8.5 Il monitoraggio infragiornaliero

Con l'obiettivo di consentire l'avvio in esercizio dell'operatività derivante dalla Convenzione è stata realizzata, nell'ambito della tesoreria statale, una procedura di monitoraggio infragiornaliero del conto Disponibilità che consente di disporre, più volte al giorno, di una stima aggiornata del saldo di fine giornata necessaria per definire

l'ammontare delle operazioni giornaliere che la Banca d'Italia deve porre in essere per chiudere ogni giornata con un saldo del conto Disponibilità prossimo al saldo obiettivo.

La procedura, partendo dal saldo del conto Disponibilità del giorno precedente a quello di riferimento, rilevabile dai dati giornalieri della contabilità della Banca d'Italia, stima il saldo di chiusura della giornata in corso sulla base dei pagamenti prenotati il giorno precedente nelle procedure telematiche della Tesoreria statale e i preavvisi sugli incassi che, nell'ambito della procedura di delega unica per i versamenti fiscali e contributivi, le banche segnalano per il giorno successivo. I pagamenti e gli incassi non soggetti a prenotazione vengono stimati sulla base delle serie storiche di tesoreria e di altre informazioni di previsione.

In sintesi, 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;
– consente di integrare queste informazioni con la stima di alcuni movimenti basata sulle serie storiche dei dati della Tesoreria statale e con ulteriori movimenti derivanti da altre fonti;
– individua, nei vari momenti della giornata, tra i movimenti prenotati e stimati, quelli che risultano progressivamente regolati;
– aggiorna la stima del conto Disponibilità fino al termine della giornata.

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 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 al MEF anche una stima preliminare della variazione 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. Con lo stesso sistema, le previsioni del saldo giornaliero trasmesse negli orari funzionali alla determinazione dell'importo delle aste possono essere integrate dal MEF in base a informazioni in proprio possesso ovvero essere validate. Analogamente, la previsione trasmessa dalla Banca nel pomeriggio, contenente la stima della variazione del saldo del giorno successivo, è validata o eventualmente integrata dal MEF sulla base di proprie informazioni o valutazioni.

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.

Nelle intenzioni del MEF, la gestione della liquidità doveva essere basata sull'ampio ricorso ai depositi a scadenza per l'impiego della quota della liquidità in eccesso derivante ogni mese dallo sfasamento inframensile tra i pagamenti e gli incassi del Tesoro e sul ricorso alle operazioni di mercato monetario per importi giornalieri di circa otto-dieci miliardi.

8.6 La condivisione con il MEF delle informazioni previsionali

La Convenzione MEF - Banca d'Italia del 2011 per la gestione del conto Disponibilità stabiliva che il Ministero avesse la facoltà di impiegare presso la Banca la liquidità in eccesso attraverso depositi vincolati a scadenza predeterminata. La definizione dei depositi vincolati necessitava di previsioni giornaliere dell'andamento del conto su un orizzonte di medio periodo. A tale proposito la Convenzione stabiliva 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 condivideva con il MEF 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 copertura. Una volta definite le previsioni del fabbisogno e della copertura, la Banca elaborava 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 potesse ragionevolmente essere impiegato sul mercato monetario.

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

In aggiunta allo scambio settimanale tramite il prospetto sopra descritto, la Banca e il MEF si informavano 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.

8.7 La gestione della liquidità del Tesoro in alcuni paesi dell'area dell'euro e negli Stati Uniti prima delle decisioni della BCE del 2014[226)]

In Italia, a seguito della Convenzione del 2011, la gestione della liquidità del Tesoro è condivisa tra il MEF e la Banca d'Italia che vi contribuiscono le modalità descritte nel paragrafo 8.4. In altri paesi europei e negli Stati Uniti sono rilevabili modelli di gestione della liquidità del Tesoro che differiscono per i diversi obiettivi assegnati, il differente ruolo svolto dalle istituzioni coinvolte e la tipologia delle operazioni condotte.

Sulla tematica della gestione dei depositi governativi può essere utile un confronto con le soluzioni adottate dai principali paesi dell'area euro (Germania, Francia

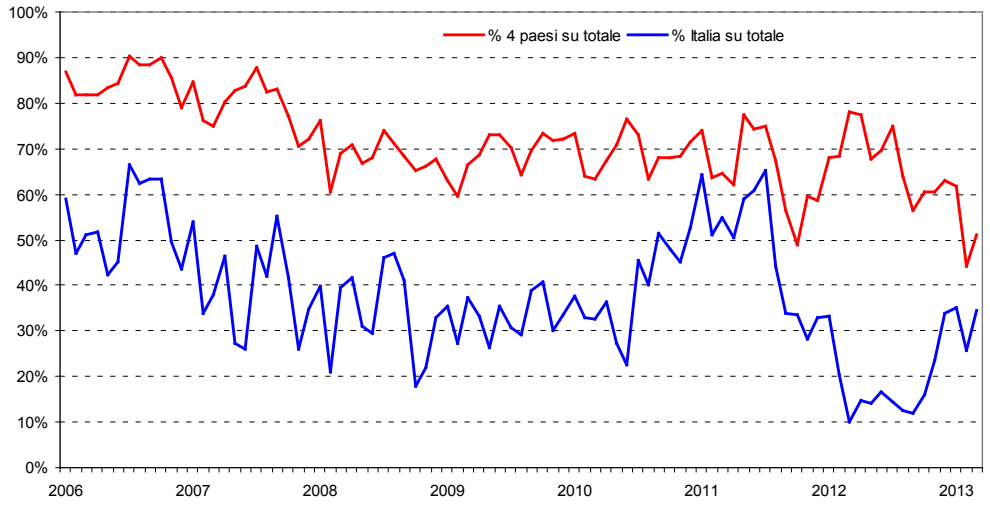
---

226) A cura di Alessandro Cavallero, Raffaele Doronzo e Fabrizio Renzi.

e Spagna) per capire il grado di aderenza degli ordinamenti nazionali rispetto allo "schema ideale" proposto dalla BCE e identificare le peculiarità della situazione italiana. L'importanza di questi paesi è ben evidenziata nel Grafico 1. I dati mostrano come la dinamica dei depositi governativi nell'Eurosistema sia ampiamente determinata dall'andamento dei depositi dei tre paesi considerati più l'Italia. Un ulteriore confronto rilevante può essere effettuato con le modalità di gestione dei depositi governativi adottate dagli Stati Uniti.

Grafico 1: Depositi governativi di Germania, Francia, Spagna e Italia (2006-2013)

(quote percentuali su totale Eurosistema)



Fonte: BCE

Le informazioni contenute nel paragrafo descrivono le modalità di gestione della liquidità del Tesoro adottate nei vari paesi fino al 2013. Non può escludersi, tuttavia, che i paesi considerati abbiano apportato modifiche agli schemi descritti dopo le decisioni della BCE del 2014.

Prima delle decisioni della BCE del 2014, le modalità tecniche di gestione dei depositi governativi nell'Eurosistema possono essere collocate idealmente in uno schema generale con due estremi: da un lato, il modello tedesco che rispecchia più fedelmente l'orientamento della BCE e si caratterizza per un azzeramento a fine giornata dei depositi governativi presso la Banca centrale e una remunerazione nulla degli stessi; dall'altro, l'approccio italiano, in base al quale la gran parte delle giacenze di cassa del Tesoro veniva depositata a tempo in conti presso la Banca d'Italia, remunerati a tassi di mercato e prelevabili a vista dietro il pagamento di una penalità. Tra questi due estremi, di massima e minima *compliance* rispetto allo "schema ideale" della BCE, si collocava la maggioranza dei modelli adottati dagli altri Stati.

La Tavola 1 fornisce un quadro di sintesi delle caratteristiche dei conti degli enti pubblici presso le rispettive BCN, dei meccanismi di remunerazione dei saldi e del coinvolgimento delle BCN nella gestione della liquidità fino al 2013.

Tavola 1	Assetto Istituzionale	Intestatari dei conti presso la Banca centrale	Numero conti	Consolidamento conti	Saldo obiettivo	Schema remunerazione	Modalità gestione della liquidità	Gestione della liquidità	Ruolo della Banca centrale nelle previsioni
Germania	Stato federale	Enti federali	Circa 1.900	Si	zero	zero	Operazioni bilaterali di raccolta/impiego a diversa scadenza con o senza garanzie	Ministero delle Finanze e Agenzia del Debito	Monitoraggio infragiornaliero del saldo dei conti
Francia	Stato centrale	Stato centrale Enti locali Enti di previdenza, Spa di proprietà dello Stato	Circa 7.000	Si	0,3 mld	*Marginal lending rate* fino a 0,3 mld; *Deposit facility rate* oltre 0,3 mld	Collocamenti sul mercato interbancario con o senza garanzie e pronti contro termini di titoli di Stato	Agenzia del Debito	Monitoraggio infragiornaliero del saldo dei conti
Spagna	Stato semi-federale	Stato centrale, Enti di previdenza, Comunità autonome, Comuni	Circa 1.200	Solo per i conti dello stato centrale	0,1 mld	*MRO rate* sul saldo dei conti del governo centrale senza limiti superiori	Aste di impiego *overnight* e mensili con garanzie	Ministero del Tesoro e Banca Centrale	Monitoraggio infragiornaliero del saldo dei conti; previsioni di medio periodo per la BCE
Italia	Stato centrale	Stato centrale, Enti locali, Enti di previdenza, Spa di proprietà dello Stato	Oltre 20.000	Si	1 mld	*MRO rate* fino a un mld; zero oltre un mld	Aste/operazioni bilaterali di impiego a diversa scadenza non garantite; depositi a tempo presso la banca centrale	Ministero Economia e Finanze e Banca Centrale	Monitoraggio infragiornaliero dei saldo dei conti; previsioni di medio periodo per la BCE; previsioni di medio-lungo periodo di supporto al Tesoro per la gestione del debito.

In Germania gli enti federali sono obbligati a detenere i propri conti presso la Banca centrale, mentre i livelli di governo inferiori sono esentati da quest'obbligo e generalmente scelgono di operare tramite conti presso il sistema bancario. I saldi dei conti presso la *Bundesbank* vengono consolidati giornalmente in un singolo conto del Tesoro il cui saldo non è remunerato. Il Ministero delle Finanze elabora le previsioni sui flussi di cassa attesi mentre il *cash management*, unitamente alla gestione del debito, fa capo a una Agenzia del Debito controllata dal Ministero. La liquidità viene impiegata mediante scambi bilaterali con il sistema bancario di norma collateralizzati. La Banca centrale esegue i pagamenti per conto delle amministrazioni intestatarie dei conti e fornisce al Ministero delle Finanze e all'Agenzia del Debito informazioni in tempo reale sul saldo del conto, mentre non è coinvolta nelle previsioni a più giorni né nelle operazioni di raccolta/impiego sul mercato.

In Francia gli enti pubblici, centrali e periferici, e le società pubbliche partecipate detengono conti di tesoreria presso la *Banque de France* che vengono consolidati sul conto unico dello Stato presso la stessa Banca. Il saldo obiettivo di tale conto è pari a 300 milioni, con una remunerazione pari al tasso sulle operazioni di rifinanziamento marginale dell'Eurosistema; oltre la soglia viene applicato il tasso sulla *deposit facility*. Per le operazioni di *cash management*, la gestione del debito e le previsioni dei flussi di cassa, la Francia si avvale di un'Agenzia del Debito controllata dal Ministero delle Finanze. Le eccedenze di tesoreria sono generalmente collocate sul mercato interbancario tramite operazioni pronti contro termine di norma collateralizzate. La Banca centrale, come nel caso della Germania, ha un compito residuale: esegue i pagamenti per conto dello Stato centrale e fornisce all'Agenzia del Debito informazioni sul saldo del conto a fine giornata.

In Spagna, la Banca centrale cura il servizio di tesoreria per lo Stato centrale, per le comunità autonome ed altri organismi pubblici che ne fanno richiesta. La remunerazione dei conti non è omogenea, ma stabilita in specifiche convenzioni. Il conto dello Stato centrale è remunerato al tasso MRO. Una convenzione stabilisce un saldo obiettivo pari a 100 milioni di euro, ma non individua un limite superiore per la remunerazione. Le somme eccedenti il saldo obiettivo vengono trasferite dalla Banca centrale al sistema bancario attraverso due tipi di operazioni, entrambe collateralizzate: operazioni di durata mensile, con importi assegnati alle controparti mediante asta competitiva; operazioni *overnight* eseguite quotidianamente in ragione degli esiti di un'unica asta mensile nella quale le banche competono per una percentuale del profilo di liquidità atteso che si impegnano ad assorbire anche laddove il profilo effettivo fosse risultato diverso da quello previsto. La convenzione si applica ai conti dello Stato centrale, mentre non esiste nessuno schema per la gestione degli altri conti. Per questo motivo lo *stock* complessivo dei depositi governativi presso la Banca centrale è di norma superiore al saldo obiettivo. La Banca centrale fornisce al Tesoro informazioni sul saldo del conto di fine giornata, realizza previsioni di medio periodo sulle disponibilità del Tesoro ed effettua le operazioni di impiego della liquidità.

Negli Stati Uniti la gestione dei depositi governativi è realizzata per mezzo di una stretta collaborazione tra Tesoro e Banca centrale. Oltre all'obiettivo di stabilizzare i fondi del governo federale presso la *Federal Reserve Bank* (FED) nell'ottica di minimizzare i disturbi alla conduzione della politica monetaria, si punta a massimizzare la remunerazione per il Tesoro attraverso l'impiego attivo delle giacenze presso il sistema bancario privato. Il regime riflette i diversi assetti istituzionali tra Banca centrale e settore pubblico che caratterizzano il sistema statunitense rispetto all'eurozona.

Le banche hanno un ruolo fondamentale in questo processo. A differenza di quanto avviene nei paesi europei, esse sono vincolate a ricevere i *surplus* di cassa del governo in base ad accordi di tipo amministrativo. Tali accordi, operativi fin dagli anni settanta, prevedono che lo Stato, nel concedere ad alcune banche selezionate l'esercizio del servizio di raccolta delle imposte, le renda automaticamente controparti nelle operazioni di *cash management,* obbligandole ad accettare i fondi che il Tesoro decide di allocare con discrezionalità. La liquidità del Tesoro presso le banche aderenti al programma è remunerata a un tasso di interesse penalizzante per il Tesoro rispetto a quelli di mercato e determinato per legge[227)]. Il rischio di controparte viene minimizzato mediante l'utilizzo di garanzie e di limiti individuali di collocamento opportunamente definiti.

L'obiettivo del Tesoro è quello di contenere le fluttuazioni del conto presso la FED in un intervallo compreso tra i 5 e i 7 miliardi di dollari. La procedura di stabilizzazione funziona in modo simile a quanto avviene nei principali paesi europei: la FED elabora proiezioni sul saldo previsto a fine giornata in modo tale da consentire una gestione delle disponibilità di cassa coerente con l'obiettivo. Se il saldo atteso è superiore al *target*, l'eccesso di liquidità viene assegnato alle banche che hanno ancora spazio a sufficienza sui propri conti e adeguato *collateral*. Viceversa, in caso di saldo inferiore al *target*, il Tesoro provvede a richiamare i fondi dai suoi conti presso le banche private[228)].

Il sistema messo a punto dal Tesoro e dalla FED ha consentito di raggiungere pienamente l'obiettivo della stabilizzazione dei depositi governativi sotto la soglia obiettivo fino alla fine del 2008. La crisi finanziaria ha però radicalmente cambiato lo scenario. L'azzeramento dei tassi d'interesse ufficiali ha attenuato le interferenze dei fattori autonomi con la conduzione della politica monetaria. La FED ha inoltre deciso di corrispondere un interesse alle riserve libere delle banche e ai depositi governativi nel proprio bilancio. Questa decisione ha disincentivato il Tesoro dall'investire i fondi presso il sistema bancario privato: dal settembre del 2008 tutta la liquidità del Tesoro è pertanto detenuta presso i conti della FED e il complesso meccanismo di gestione dei depositi governativi messo a punto negli anni precedenti è stato di fatto sospeso.

In questo cambio di politica si può individuare una marcata disomogeneità rispetto all'orientamento dalla BCE. Negli Stati Uniti l'obiettivo primario della strategia di *cash management*, almeno dopo il 2008, è stato quello di garantire un ritorno adeguato al Tesoro. L'obiettivo di stabilizzazione delle disponibilità liquide presso la Banca centrale per finalità di politica monetaria è diventato secondario. Viceversa in Europa, anche alla luce dei recenti pronunciamenti della BCE, quest'obiettivo continua ad essere largamente dominante.

---

227) Si tratta del tasso sui *Federal Funds* decurtato di 25 punti base.

228) Occasionalmente i fondi in eccesso da collocare presso il sistema bancario possono superare la capacità di assorbimento. Per ovviare a questa eventualità il Tesoro ha lanciato due ulteriori programmi di gestione della liquidità denominati TIP (*Treasury Investment Program*) e TIO (*Term Investment Option*). Il TIP è un programma che viene utilizzato per neutralizzare gli errori di previsione in corso di giornata sul conto del Tesoro presso la FED. In sostanza si tratta di aste di *fine tuning* con il settore bancario del tutto simili a quelle che sono state predisposte nel sistema italiano in seguito alla riforma del conto Disponibilità. Il TIO consente invece al Tesoro la possibilità di investire le eccedenze di cassa in *time deposits* presso le istituzioni finanziarie private mediante un sistema di aste competitive.

8.8 Le Decisioni del 2014 del Consiglio direttivo della BCE

Le riforme sulle modalità e le condizioni di tenuta dei depositi governativi messe in atto in vari paesi dell'area dell'euro non hanno posto fine al dibattito in seno alla BCE. Infatti, pur comportando una riduzione delle interferenze con la conduzione della politica monetaria unica, permanevano alcune criticità. In un contesto in cui la politica monetaria era tesa a mettere a disposizione del sistema economico ingenti ammontari di liquidità, il fatto che ancora quote consistenti di questa permanessero presso le BCN sotto forma di depositi a scadenza non era desiderato dalla BCE. Inoltre, il permanere in Europa di un quadro normativo non armonizzato sulla gestione dei depositi governativi consentiva ad alcuni paesi di remunerarli ancora a tassi superiori a quelli di mercato, di utilizzare la discrezionalità nell'effettuare le operazioni di fine giornata per portare i saldi dei depositi governativi al livello massimo remunerato in caso di condizioni di mercato non favorevoli e di tenere presso le BCN i depositi di AP non statali.

È in questo contesto che va inquadrata la Decisione della BCE del febbraio 2014[229)]. Essa si applica a un perimetro dei depositi governativi più ampio, considerando quelli di tutte le AP di cui all'art. 123 del Trattato[230)] ed estende il concetto di deposito per ricomprendere, oltre a quelli *overnight*, anche quelli a tempo.

Ai fini del monitoraggio dell'osservanza del divieto di finanziamento monetario, viene deciso che alla remunerazione dei depositi delle AP presso le BCN si applichino i seguenti limiti massimi:

– per i depositi *overnight*, il tasso di mercato per depositi *overnight* non garantiti (Eonia);

– per i depositi a tempo determinato, il tasso di mercato per i depositi garantiti (Eurepo, poi modificato con l'indice a termine STOXX EUR GC Pooling a seguito della soppressione dell'Eurepo, avvenuta il 2 gennaio 2015).

Nell'Indirizzo della BCE del 20 febbraio 2014[231)] viene inoltre stabilito l'ammontare della soglia entro la quale si applica la remunerazione. Essa è pari al valore più elevato tra 200 milioni di euro e lo 0,04 per cento del PIL (nel caso dell'Italia, per il 2015, poco oltre i 600 milioni di euro). Oltre questo importo i depositi governativi presso le BCN non vengono più remunerati.

L'entrata in vigore delle disposizioni contenute nella Decisione e nell'Indirizzo era prevista per il 1° dicembre 2014. Come disposizione transitoria, all'interno dell'Indirizzo BCE/2014/9, si stabiliva che i depositi delle AP a tempo determinato presso le BCN venissero conteggiati ai fini del raggiungimento della soglia di cui sopra a partire dal 1° dicembre 2015.

---

229) Decisione BCE/2014/8 del 20 febbraio 2014 sul divieto di finanziamento monetario e sulla remunerazione dei depositi delle AP da parte delle banche centrali nazionali.

230) Interpretato alla luce del regolamento (CE) n. 3603/93 del Consiglio, fatta eccezione per gli enti creditizi di proprietà pubblica che, nel contesto dell'offerta di liquidità da parte delle BCN, ricevono dalla BCE e dalle BCN lo stesso trattamento degli enti creditizi privati.

231) Indirizzo sulla gestione di attività e passività nazionali da parte delle banche centrali nazionali (BCE/2014/9).

Il 5 giugno 2014 la BCE, in corrispondenza della decisione di portare in territorio negativo il tasso sulla *deposit facility*, con la Decisione BCE/2014/23 ha stabilito che se il tasso sui depositi è negativo, all'eccedenza dei depositi governativi rispetto alla soglia si applica lo stesso tasso negativo. Un tasso di interesse negativo determina un obbligo di pagamento a carico del depositante nei confronti della BCN interessata, e la BCN assume quindi il diritto di effettuare il conseguente addebito sul relativo deposito della pubblica amministrazione.

La Decisione ha avuto effetto immediato ed ha annullato anche la disposizione transitoria stabilita nel febbraio del 2014 sull'esenzione dal conteggio della soglia dei depositi a tempo determinato.

8.9 L'operatività della gestione della liquidità del Tesoro a partire dal 2011

Poco dopo l'avvio dell'operatività della Convenzione MEF - Banca d'Italia del 2011[232)] la BCE ha effettuato due *Longer-Term Refinancing Operations* (LTRO) che, incrementando di molto la liquidità complessiva presente nel sistema e riducendo i tassi di interesse di mercato, rendevano non conveniente per le banche approvvigionarsi di liquidità presso il Tesoro. Infatti, il tasso minimo per le aste OPTES è stato lasciato inizialmente invariato da parte del MEF e successivamente è stato ridotto a un livello comunque superiore ai tassi prevalenti sul mercato monetario. In tale situazione la partecipazione alle aste OPTES si è pressoché annullata. La stabilizzazione del saldo giornaliero è stata possibile grazie ai depositi a tempo ed a operazioni bilaterali di fine giornata, mediante le quali sono state assorbite le residue eccedenze del saldo del conto non impiegate con lo strumento delle aste.

A partire dalla fine del 2013, in corrispondenza dell'inizio dei rimborsi anticipati, da parte di alcuni operatori, delle LTRO e della conseguente riduzione della liquidità in circolazione, è ripresa una partecipazione saltuaria, ma nel tempo sempre più frequente, alle aste OPTES.

La Decisione della BCE del 5 giugno 2014 ha comportato l'immediata sospensione dell'impiego della liquidità tramite depositi a tempo presso la Banca. Infatti, come descritto nel paragrafo 8.8, l'eliminazione della disposizione transitoria che consentiva fino a dicembre 2015 di non considerare i depositi a tempo ai fini del calcolo della soglia remunerata, ha reso immediatamente non conveniente per il MEF questo strumento di impiego della liquidità. Tramite questo strumento sono stati impiegati mediamente negli anni 2012 e 2013 ingenti ammontari di liquidità (20,4 e 24,9 miliardi, cfr. Tavola 2); continuare a utilizzare questa forma di impiego avrebbe comportato un sicuro sforamento dalla nuova ridotta soglia remunerata. A partire dal mese di giugno 2014, senza lo strumento dei depositi a tempo, l'obiettivo non è stato più stabilmente raggiunto; il saldo giornaliero medio del conto Disponibilità è stato pari a 3,9 miliardi nel primo semestre 2014, 26 nel secondo e 18,6 nel 2015 (Tavola 2).

---

232) Nel mese di dicembre del 2011 e nel mese di aprile del 2012.

Tavola 2

STATISTICHE SULLE DISPONIBILITÀ LIQUIDE DEL TESORO

(medie giornaliere in milioni di euro)

	2012	2013	1° semestre 2014	2° semestre 2014	2015
Conto disponibilità	854	850	3.870	26.054	18.634
Depositi vincolati	20.377	24.934	38.086	0	0
Operazioni OPTES	12.766	14.871	20.824	41.434	50.968

Fonte: Tesoreria dello stato

Nella legge di stabilità per il 2015[233)], con la quale è stata recepita la Decisione, è stato stabilito che un decreto del MEF, d'intesa con la Banca d'Italia, avrebbe individuato i conti nel bilancio della Banca che costituiscono depositi governativi. La Convenzione del 2011 prevedeva una stabilizzazione del solo conto Disponibilità del Tesoro e dei conti ad esso assimilati[234)]. Come sopra descritto, invece, la Decisione del 2014 fa espresso riferimento ai depositi di tutte le AP presso le BCN. È stata necessaria una capillare ricognizione delle passività nel bilancio della Banca riconducibili alle AP al fine di individuare quelle da includere nell'aggregato *Government deposits.* Gli atti legali con i quali la BCE ha regolamentato l'applicazione dei tassi negativi sui depositi hanno sollevato, presso varie BCN, molteplici problemi interpretativi, anche per l'ampiezza e la varietà delle tipologie di conti potenzialmente interessati. A seguito della ricognizione effettuata, con Decreto del MEF[235)] sono stati individuati come depositi governativi altri 15 conti del bilancio, peraltro con disponibilità esigue rispetto agli ingenti *stock* giornalieri del conto Disponibilità[236)]. Dal 1° luglio 2015, le giacenze dei suddetti conti vengono consolidate giornalmente nel conto Disponibilità, consentendo l'applicazione della remunerazione a tutti i depositi governativi. La procedura di monitoraggio infragiornaliero è stata rivista per tenere conto anche dei movimenti da e verso questi conti.

Nell'ambito dei depositi governativi presso la Banca d'Italia, un particolare trattamento è stato individuato per il Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato, che rappresenta il conto presso il quale vengono "segregati" i proventi delle dismissioni pubbliche allo scopo di destinarli alla riduzione del debito, attraverso operazioni di *buy back* di titoli di Stato in circolazione o di rimborso di titoli. Allo scopo di assicurare che le importanti finalità di questo Fondo venissero raggiunte, è stato necessario mantenerlo separato dalle altre le risorse del Tesoro. Per questo motivo, la legge di stabilità per il 2015 (cfr. nota 233) ne ha disposto il trasferimento presso la Cassa Depositi e Prestiti, con modalità tecniche stabilite da una apposita convenzione.

233) L. 23 dicembre 2014 n. 190 (art.1, comma 387).

234) Conti "spese fisse" e "tesoreria telematica", funzionali allo svolgimento di alcune operazioni telematiche presso la tesoreria statale.

235) Decreto MEF n. 51961 del 26 giugno 2015.

236) Il complessivo importo medio giornaliero dei nuovi 15 conti risultava inferiore a 100 milioni.

9. 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 lo 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 specifici dal punto di vista tecnico per le diverse tipologie di spesa di soggetti che hanno natura omogenea, in quanto parti dell'amministrazione statale;

– una differenziazione tra le modalità operative delle amministrazioni statali rispetto a quelle di altre entità (enti previdenziali e soprattutto enti locali), per le 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 a esercitare per legge l'attività di supervisione, che risulta più efficiente laddove i sistemi di tesoreria non risultino frammentati e soprattutto quando il sistema informativo integrato coinvolga 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 proporzionale alla completezza e raffinatezza dei sistemi informativo-contabili e della capacità rappresentativa degli stessi

nell'esporre significativamente l'andamento degli aggregati, le loro interrelazioni e l'evoluzione nel tempo. In tale prospettiva, il progresso tecnologico che negli ultimi anni ha interessato la gestione del servizio di tesoreria, grazie all'arricchimento del contenuto informativo dei flussi scambiati tra tesoriere e altri soggetti, offre la possibilità di conseguire miglioramenti nella costruzione degli aggregati finanziari. L'arricchimento informativo rende anche possibile la riconciliazione delle transazioni tra gli interlocutori coinvolti, come richiesto in un evoluto sistema di *e-government*.

Indipendentemente dalla struttura o modalità di funzionamento del conto unico, il Fondo Monetario Internazionale ha evidenziato i vantaggi derivanti dalla gestione dello stesso 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 con il monitoraggio degli aggregati.

9.1 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 attuano il Bilancio dello Stato;
- gli enti locali e 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, in genere detentori di conti presso la Tesoreria Centrale.

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, infatti, 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 d'informazioni telematiche, cui partecipano i principali interlocutori istituzionali. La completezza dei flussi informativi, come in precedenza osservato, è anche requisito indispensabile affinché il sistema dei pagamenti pubblici contribuisca effettivamente alla realizzazione di forme di *e-government* rendendo efficiente il colloquio tra utenza e pubbliche amministrazioni.

In tale prospettiva, la rendicontazione fornita dalla Banca d'Italia si caratterizza attualmente per:

– la tempestività con la quale le elaborazioni sono fornite: giornalmente e con diversa periodicità, nel caso di elaborazioni mensili o annuali;

– la disponibilità di una visione complessiva delle gestioni che movimentano il conto, elemento necessario per ricostruire i legami tra le sue diverse componenti e gli aggregati finanziari;

– l'*accountability* che accompagna l'operato e i dati provenienti dalla Banca Centrale.

Il raggiungimento degli obiettivi della rendicontazione può richiedere interventi sulle procedure operative affinché, unitamente alla maggiore sicurezza ed efficienza dei pagamenti, da un lato si potenzi la capacità informativa della tesoreria e, dall'altro, si ottimizzi il colloquio tra le amministrazioni. Negli ultimi anni le revisioni procedurali sono state, peraltro, rese necessarie dalla dematerializzazione di residue aree di attività della tesoreria non ancora informatizzate.

La recente dematerializzazione dei documenti di entrata, ad esempio, prevedendo l'inserimento del codice identificativo del bonifico nei flussi informativi, ha consentito l'attivazione di tale strumento di pagamento per particolari categorie di versanti (agenti della riscossione), soggetti all'obbligo di rendiconto.

Del pari, un effettivo collegamento tra le gestioni di bilancio e di tesoreria previsto dalla L. 196/2009 di riforma della contabilità pubblica non può prescindere da una revisione dei flussi informativi che attribuisca ai pagamenti della gestione di tesoreria gli stessi elementi qualificativi di quelli della gestione di bilancio (capitolo/articolo, codice di spesa). Ciò è stato, ad esempio, previsto in occasione dell'informatizzazione degli Speciali Ordini di Pagamento (SOP), con i quali sono effettuati particolari pagamenti nell'ambito della gestione di tesoreria.

Nei prossimi anni anche le modifiche connesse alla migrazione delle procedure dal sistema *mainframe* a quello dipartimentale renderanno possibile potenziare la struttura informativa della tesoreria (ad esempio, rendendo le anagrafiche dei conti, ora strutturate secondo logiche di contabilità pubblica, compatibili con i principi della contabilità nazionale).

Considerato che nessuna elaborazione sui dati del settore statale, né 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 si colleghino ai principali documenti ufficiali predisposti dalla Ragioneria generale dello Stato (RGS) 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 hanno linguaggi, basi tecnologiche e soprattutto tempi di conservazione delle informazioni differenti tra loro. L'elaborazione d'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, realizzata nel 2000, 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 determinati intervalli temporali, 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.

Alla fine della giornata, il sistema SAP predispone gli output di rendicontazione (report e flussi telematici). Nei gruppi di lavoro costituiti con il Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) per rendere più funzionale la rendicontazione e il livello di esposizione dei dati, sono state previste semplificazioni negli output allo scopo di eliminare produzioni obsolete, sostituite con flussi informativi di maggiore utilità per le verifiche di competenza della Ragioneria Generale dello Stato (RGS). Il lavoro si è avvalso di un framework che ha censito le elaborazioni (circa 200) in modo dettagliato, catalogandole per tipologia, destinatario, finalità, periodicità.

Per l'utilizzo interno, i report sono messi a disposizione delle strutture periferiche attraverso la rete intranet. Per esigenze di consultazione e archiviazione i report sono registrati su CD-rom, spediti alle Filiali e al Servizio Tesoreria dello Stato. Ciò consente di limitare la stampa ai soli elaborati 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 controllo. Quelli macro assicurano la congruità del saldo del conto Disponibilità rilevato nella contabilità della Banca con le risultanze degli elaborati di rendicontazione. A livello micro, 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, o nuove elaborazioni per gli interlocutori istituzionali, per garantire la qualità dei dati diffusi all'esterno e quella delle elaborazioni successive che si collocano a un livello più alto di aggregazione. Attraverso la rendicontazione si realizza, per tale via, anche un sistema supplementare di verifica finale delle movimentazioni effettuate dalle procedure che gestiscono gli incassi e i 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, 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, veicolati sull'infrastruttura costituita dal Sistema Pubblico di Connettività (SPC, al quale accede la gran parte delle amministrazioni pubbliche) e dalla Rete Nazionale Interbancaria (RNI). I flussi rendicontano tutte le tipologie di operazioni, comprese quelle residuali effettuate con disposizioni non dematerializzate, che tenderanno ad azzerarsi nel 2016; gli stessi sono firmati digitalmente ed è in corso di realizzazione l'apposizione della firma digitale qualificata, secondo le regole del Codice dell'Amministrazione Digitale. Essi hanno a tutti gli effetti valore legale. In particolare, con decreto ministeriale è stato riconosciuto il valore giuridico dei flussi di rendicontazione riguardanti le entrate di bilancio, che hanno sostituito la documentazione probatoria (quietanze) stampata dalle tesorerie su modelli forniti dall'Istituto Poligrafico dello Stato. Con la completa dematerializzazione dei titoli di spesa è auspicabile che si pervenga anche alla parifica informatica del conto giudiziale (v. *infra*).

Riquadro 16

La conservazione dei documenti informatici alla luce delle recenti disposizioni normative

Al tema della digitalizzazione è collegato quello relativo alla conservazione sostitutiva delle informazioni digitali. Nell'ambito della tesoreria statale, le problematiche connesse con la conservazione del documento informatico stanno assumendo sempre maggior centralità in conseguenza del crescente rilievo dei processi di dematerializzazione.

A tal riguardo, le disposizioni contenute nel Codice dell'Amministrazione Digitale e nel DPCM 3 dicembre 2013 recante le nuove regole tecniche in materia di conservazione, apportano un importante contributo alla definizione del quadro giuridico di riferimento dei sistemi di conservazione delineandone i requisiti di base, i soggetti coinvolti e il processo.

In primo luogo, un sistema di conservazione deve possedere talune caratteristiche: identificazione certa del soggetto che ha emanato il documento, integrità, leggibilità, agevole reperibilità e accessibilità dei documenti, rispetto delle misure di sicurezza. L'accesso all'oggetto

conservato, inoltre, deve essere reso possibile per il periodo prescritto dalla norma, indipendentemente dall'evoluzione del contesto tecnologico.

Gli elenchi degli standard, delle specifiche tecniche e dei formati utilizzabili come riferimento per il sistema di conservazione sono individuati all'interno del DPCM che stabilisce anche le caratteristiche di cui è necessario tenere conto nella scelta (apertura, sicurezza, portabilità, funzionalità, supporto allo sviluppo, diffusione).

Nell'ambito dei soggetti coinvolti nel sistema, assume particolare rilevanza la figura del responsabile della conservazione. Questi definisce e attua le politiche del sistema di conservazione e ne governa la gestione con piena responsabilità e autonomia. Tra i compiti del responsabile rientra anche la predisposizione e l'aggiornamento del manuale della conservazione, che è il documento nel quale sono indicate tutte le informazioni utili alla gestione e alla verifica del funzionamento del sistema stesso. L'organizzazione, i soggetti coinvolti, i ruoli, il processo, le infrastrutture e le misure di sicurezza adottate sono alcuni degli elementi che devono trovare dettagliata illustrazione all'interno del manuale.

Il processo di conservazione è descritto dal DPCM e prende avvio con il trasferimento dei dati all'interno del sistema. Il trasferimento avviene con l'acquisizione di un pacchetto informatico di versamento che è verificato a trasmissione avvenuta. Viene quindi preparato un pacchetto di archiviazione funzionale alla conservazione dei dati. L'esibizione di questi ultimi avviene con la preparazione di un pacchetto di distribuzione che è inviato all'utente in risposta ad una sua richiesta.

Le disposizioni concernenti i modelli organizzativi applicabili al sistema della conservazione offrono margini di flessibilità che consentono a ciascuna organizzazione di adottare il modello a essa più funzionale prevedendo, tra le altre cose, che il responsabile della conservazione possa delegare tutto o parte del processo a uno o più soggetti di specifica competenza ed esperienza.

La RGS riveste un ruolo centrale per la diffusione delle informazioni alla rete delle Ragionerie territoriali e alle diverse amministrazioni interessate. L'effettiva distribuzione delle informazioni contenute nei flussi informatici all'ampia platea dei soggetti pubblici è un fattore di efficienza per il sistema di contabilità pubblica, che agevola l'informatizzazione dei controlli e il monitoraggio dell'andamento dei flussi finanziari.

In tale contesto si colloca anche l'esigenza di fornire alle amministrazioni le informazioni relative ai pagamenti in conto sospeso da esse disposti. Questi ultimi si traducono in poste contabili non registrate dal bilancio, ma contabilizzate direttamente a carico del conto Disponibilità in assenza di una corrispondente registrazione negli stanziamenti. Sotto il profilo della contabilità pubblica, i pagamenti in conto sospeso rappresentano un credito della tesoreria nei confronti del bilancio. Questi pagamenti, che incidono sul bilancio in un momento successivo all'erogazione, contribuiscono in maniera significativa alla formazione del fabbisogno; tale impatto non si verifica quando gli stessi sono sistemati mediante imputazione definitiva al bilancio. Il monitoraggio deve pertanto contribuire alla loro riduzione e/o sistemazione in tempi fisiologici, garantendo il principio di unicità del bilancio e agevolando il controllo della spesa. Una capillare diffusione dei flussi informativi alle amministrazioni interessate faciliterebbe il conseguimento di tali obiettivi, in coerenza con le richieste di maggiore trasparenza nei conti pubblici avanzate in più occasioni anche dalla Corte dei conti.

La rendicontazione cartacea, come detto, riveste ormai un ruolo residuale, specie a seguito della diffusione delle procedure telematiche presso gli ordinatori periferici di spesa (funzionari delegati in contabilità ordinaria e titolari di contabilità speciale, telematici dal gennaio 2016). L'ulteriore ridimensionamento della rete territoriale della Banca ha reso ancor più necessarie modalità di distribuzione *web-oriented* dei residui *report* di rendicontazione. È stato recentemente avviato il "Portale della Tesoreria" che rende disponibili via *web* i *report* di rendicontazione agli enti non raggiungibili attraverso il collegamento telematico (il primo modulo consente la distribuzione degli estratti conto agli enti di tesoreria unica, il cui numero è notevolmente aumentato nel 2012 per effetto dell'inclusione delle istituzioni scolastiche). Tale modalità si affianca, quindi, alla modalità trasmissiva basata sui flussi informatici inviati tramite il SIPA. È ragionevole, pertanto, ritenere che dal 2017 la rendicontazione fornita dalla Banca sarà resa con modalità esclusivamente telematiche.

Nel Riquadro 17 sono descritti i documenti contabili prodotti dalla tesoreria dello Stato nell'attività di rendicontazione, utilizzati per la predisposizione dei principali documenti di finanza pubblica.

RIQUADRO 17

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). Si tratta dei due principali documenti di rendicontazione, funzionali alla redazione da parte del MEF del Conto mensile riassuntivo del Tesoro e del Rendiconto generale dello Stato. Di seguito se ne descrive in dettaglio la struttura.

1 Il Conto mensile riassuntivo (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:

– 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;

– le uscite di bilancio e fuori bilancio, distinte per competenza e residui, classificate entrambe per tipologia di spesa e riepilogate in una 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 etc.) – 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 verificate 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 modd. 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 è 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 bilancio mensile (108 T)

Il Conto 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 il Conto deve chiudere sempre in pareggio.

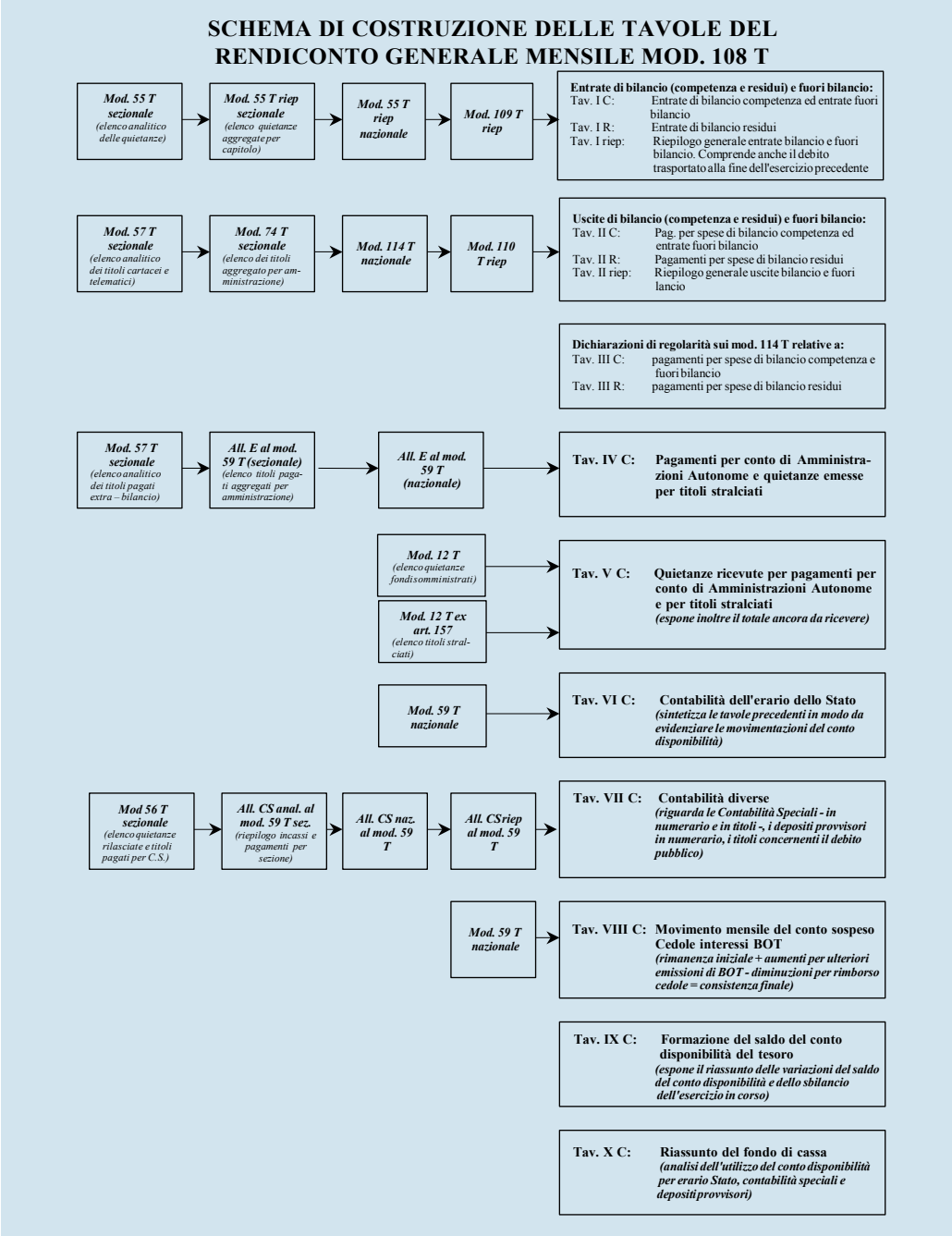
La "Situazione dei debiti e crediti di tesoreria" illustra in modo analitico la composizione dei flussi di cassa, esponendoli per successivi gradi di approfondimento. La Tesoreria è configurata secondo i casi come soggetto debitore o creditore di terzi. In apposite tavole analitiche sono rappresentati 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. 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 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 certezza giuridica 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 è attinente alla rendicontazione di tesoreria, e in relazione alla classificazione del bilancio comprende:

- le entrate di competenza dell'anno, accertate, riscosse o rimaste da riscuotere;
- le spese di competenza dell'anno, impegnate, pagate o rimaste da pagare;
- la gestione dei residui attivi e passivi degli esercizi anteriori;
- le somme versate in Tesoreria e quelle pagate per ciascun capitolo del bilancio distintamente in conto competenza e in conto residui;
- il conto totale dei residui attivi e passivi che si tramandano all'esercizio successivo.



9.2 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 RGS. 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, un'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; i pagamenti delle amministrazioni autonome, che, in realtà, sono effettuati 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 pre-alimentato dal bilancio. L'esistenza di tali giri contabili è dettata dall'esigenza di distinguere da quello statale, ossia dal bilancio dei Ministeri, quello delle. amministrazioni 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 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 di quest'ultima alla Banca d'Italia, avvenuto nel 1999, e la cessazione di diverse amministrazioni 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, come detto in precedenza, 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 i SOP per l'esecuzione di pronunce giurisdizionali). Tali pagamenti presentano due risvolti: 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[237)]. È da rilevare che nel corso del tempo

---

237) La denominazione del "Conto Sospeso collettivi" deriva dal fatto che originariamente vi si scritturavano 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 era scritturato in esito definitivo, deducendo le quote contabilizzate in conto sospeso.

il prelevamento 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 31.12.2015 che illustra per i vari settori del conto, gli sbilanci del giorno e le movimentazioni complessive.

SITUAZIONE DEL C/SOSPESO COLLETTIVI ALLA DATA DEL 31.12.2015

		Rimanenze al giorno precedente	Sbilancio del giorno	Rimanenze al giorno
S/C Attesa imputazione		47.496.374,13		47.496.374,13
S/C Pagamenti urgenti		1.927.963.491,63	235.650.963,51	2.163.614.455,14
S/C Pagamernti in C/ altre sezioni		273.926,82	1.463,66	275.390,48
S/C Partite varie	Riscontro	88.215.201.642,60	13.903.473.405,64	74.311.728.236,96
Totale collettivi	Riscontro	90.190.936.550,47	13.667.820.978,47	76.523.114.456,71
Collettivi cassa		1.115,29	38,62	1.153,91
Totale c/sospeso collettivi		90.190.936.550,47	13.667.820.939,85	76.523.115.610,62

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 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 L. 196/2009; gli interventi parziali che si sono succeduti negli anni scorsi sono in corso di completamento nei gruppi di lavoro con la RGS 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 (c.d. complementare) in cui è possibile apportare variazioni alle scritture dell'esercizio precedente. Alla fine di tale periodo vengono 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 "complementare", che va dalla chiusura dell'esercizio alla fine di aprile, le variazioni alle movimentazioni dell'anno precedente sono esposte 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 secondo il 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 "differenze 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.

9.3 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 e 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 vi 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, dell'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 sul servizio di tesoreria dello Stato. 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 contabile 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[238)].

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, ha 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

---

238) La L. 20/94 e la L. 639/96 hanno limitato l'imputabilità alla colpa grave.

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; dalla metà degli anni settanta la giurisprudenza della Corte lo ha ritenuto estensibile alla responsabilità contabile.

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 a seguito del processo di informatizzazione; la documentazione a corredo dei conti giudiziali è ora rappresentata dai flussi telematici trasmessi dal tesoriere ai quali è riconosciuto valore legale.

I controlli della Corte sono eseguiti sui flussi informatici e quindi possono 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, come sopra evidenziato, di compilare in forma automatica e dematerializzata anche il conto giudiziale. 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 RGS 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 Tesoreria dello Stato 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. 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.

9.4 I principali utilizzi dei dati di rendicontazione

I dati della rendicontazione, come evidenziato, 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 dovrebbe essere riformato secondo quanto previsto dalla L. 196/2009.

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.

Nel conto Riassuntivo 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 controparti 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 debitrici 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 a essere successivamente ripianate dal bilancio o da altri conti della medesima tesoreria. Tra i crediti di tesoreria sono registrati i pagamenti in conto sospeso. Le amministrazioni autonome sono rilevate, invece, sia tra i crediti sia tra i debiti della tesoreria. Nei debiti sono registrati 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.

9.5 Le riflessioni suggerite dalla legge 31 dicembre 2009 n. 196 e le prospettive della rendicontazione

L'approvazione della L. 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. Per rafforzare il ruolo allocativo e accrescere il contenuto informativo del bilancio si dovrebbe semplificare la complessa struttura della tesoreria, limitando la dimensione dell'intermediazione della stessa a quanto 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 l'operatività di tesoreria. In alternativa andrebbe assicurata la tracciabilità del passaggio dei fondi dal bilancio alla tesoreria, rendendo possibile una lettura qualitativa dei flussi finanziari affluiti da una gestione all'altra e infine all'economia. In sintesi, ciò consentirebbe di consolidare bilancio e tesoreria, utilizzando criteri di classificazione omogenei.

Una prima realizzazione del collegamento tra flussi di bilancio e flussi di tesoreria risale agli anni novanta e prevede l'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 di passare da un controllo formale sull'utilizzo degli stanziamenti di bilancio a 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. Si intendeva inoltre facilitare le operazioni di consolidamento che danno origine alla determinazione delle componenti di formazione del fabbisogno del settore statale. Le analisi condotte per verificare la tracciabilità dei flussi finanziari hanno evidenziato che solo una limitata quota di spesa dei titolari dei conti riporta i codici necessari[239]*. L'utilizzo, dal gennaio 2016, di procedure informatiche che tengono conto di questa esigenza di monitoraggio per la gestione delle contabilità speciali, dovrebbe consentire progressi significativi per il consolidamento di bilancio e tesoreria.*

Resta peraltro il fatto che per i trasferimenti dello Stato in favore degli enti decentrati l'intermediazione della tesoreria è comunque essenziale. Nell'ottica di aumentare la trasparenza e la tracciabilità dei flussi di cassa dal bilancio alla tesoreria e di conseguire l'integrazione di questi ultimi anche per i conti di tesoreria unica è necessario il pieno sfruttamento dei dati SIOPE.

In generale, una gestione integrata dei dati di bilancio e di tesoreria, assistita da una maggiore trasparenza delle rappresentazioni contabili e da una struttura del *reporting* più orientata alle diverse esigenze informative, consentirebbe un monitoraggio effettivo sulla cassa, offrendo un *feedback* rilevante sia al Parlamento per le decisioni di stanziamento degli anni successivi, sia all'esecutivo per le valutazioni sulla gestione delle amministrazioni.

L'esigenza di una visione integrata delle due gestioni è confermata anche dalla definizione esplicita contenuta nella L. 196/2009 del saldo di cassa del settore statale,

---

239) Cfr. Audizione al Parlamento del Capo del Servizio Rapporti con il Tesoro su *Bilancio di cassa e Tesoreria statale*, Dicembre 2010, *cit.*

ottenuto consolidando i flussi di cassa del bilancio dello Stato e della tesoreria statale, e del saldo di cassa delle amministrazioni pubbliche, ottenuto consolidando i flussi di cassa fra i diversi sottosettori.

Tali definizioni comportano la necessità di procedere alla settorizzazione dei conti di tesoreria utile per classificare i flussi di cassa dei vari enti in base al sottosettore di appartenenza.

In proposito è da rilevare che, anche nel conto Riassuntivo, la rappresentazione dei debiti di tesoreria trova dettaglio in alcune ulteriori suddivisioni dei conti cui i debiti si riferiscono. Tema di riflessione sottoposto in passato anche all'attenzione del Parlamento è quello dell'opportunità di un allineamento tra contabilità pubblica e contabilità nazionale, per quanto nell'ambito dell'elevato numero dei conti di tesoreria potrebbe esservene una parte non riconducibile ad alcuno dei settori tipici della contabilità nazionale[240)]. 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[241)].

Sul versante dei crediti della tesoreria, allo stesso modo, è stata sottolineata l'esigenza di accelerare la sistemazione del "Conto Sospeso 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 andrà ulteriormente 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.

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:

– una ridefinizione dei criteri e dei codici di classificazione necessari ai fini del raccordo a seguito della modifica della struttura del bilancio dello Stato e della connessa attività di rendicontazione di tesoreria della Banca d'Italia;

– la predisposizione di una metodologia per la costruzione automatica e tempestiva dei raccordi;

– 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;

---

240) Cfr. Audizione Dicembre 2010 al Parlamento del Capo del Servizio Rapporti con il Tesoro su *Bilancio di cassa e Tesoreria statale*, *cit.* (cfr. nota 102).

241) 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.

– 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 della provenienza dal bilancio delle somme 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;

– l'eliminazione delle contabilità speciali alimentate esclusivamente da fondi di bilancio, come previsto dall'art. 40 della L. 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 approfondimento nell'ambito di gruppi di lavoro con la RGS[242)]. Nei due schemi di decreto legislativo n. 264 e 265 del 2016, emanati in attuazione delle deleghe di cui all'art. 40 e 42 della L. 196/2009, la tematica viene affrontata con l'intento di rafforzare il raccordo bilancio-tesoreria, attraverso due gruppi di interventi.

Il primo è volto a limitare l'intermediazione della tesoreria attraverso il ridimensionamento delle contabilità speciali che in parte verrebbero soppresse, in parte ricondotte al bilancio attraverso il versamento in entrata delle relative giacenze da riassegnare eventualmente ai capitoli di bilancio originari. Tale processo potrebbe riguardare, in particolare, le contabilità che fanno capo ad amministrazioni periferiche dello Stato. Esse vengono alimentate da versamenti di fondi provenienti dal bilancio statale, a fronte dei quali l'erogazione da parte del titolare del conto può avvenire anche dopo alcuni anni. All'impegno e al pagamento in bilancio finalizzati all'accreditamento non corrispondono, quindi, somme erogate in tutto o in parte dalla tesoreria. La riconduzione al regime di contabilità ordinaria implica quindi il venir meno delle contabilità speciali e la riattribuzione al bilancio statale della spesa per redditi da lavoro dipendente, consumi intermedi e investimenti delle amministrazioni titolari delle stesse.

È stato osservato che la concreta attuazione della disposizione richiede che la flessibilità consentita dalla gestione di tesoreria – che offre al funzionario delegato una massa spendibile indistinta derivante dall'insieme delle proprie giacenze – venga sostituita da un'adeguata pianificazione della spesa da parte dei soggetti interessati che dovranno utilizzare aperture di credito a valere su stanziamenti di bilancio, da cadenzare secondo la tempistica prevista in un cronoprogramma di spesa. In altri termini, l'attuazione delle norme sopra indicate richiede il superamento delle ragioni storiche che hanno portato alla proliferazione delle contabilità speciali, nate come strumento contabile per fronteggiare situazioni straordinarie. Ciò potrebbe risultare più facile grazie all'informatizzazione della filiera dei pagamenti pubblici. Sotto altro aspetto è stato pure rilevato che le numerose eccezioni già previste in merito alla chiusura delle contabilità speciali sono tali da non consentire di valutare, al momento, i risultati dell'attuazione delle menzionate disposizioni.

---

242) In argomento si veda *La Tesoreria dello Stato nel processo di potenziamento del bilancio di cassa*, documento pubblicato nel 2012 dal Servizio Studi della RGS.

Il secondo gruppo di interventi è volto a migliorare l'apparato informativo disponibile. Il Rendiconto generale dello Stato viene integrato da indicazioni quantitative atte a ricostruire il percorso dei pagamenti dal bilancio statale alla tesoreria e l'intermediazione di quest'ultima, con particolare riferimento ai conti intestati alle amministrazioni dello Stato. Due tabelle, da collocare in allegato al Rendiconto, conterranno informazioni che evidenziano in modo consolidato le risorse delle amministrazioni dello Stato immesse nel sistema economico sia direttamente dal bilancio, sia indirettamente tramite la tesoreria. Si tratta di informazioni utili per la comprensione delle determinanti della spesa. Margini di miglioramento informativo saranno conseguiti quando le elaborazioni prospettate saranno integrate, rispettivamente, la prima con elementi relativi alla settorizzazione dei conti della tesoreria secondo i criteri di classificazione della contabilità nazionale e la seconda con dati relativi alla classificazione economica delle spese.

A partire dal gennaio 2017 il conto Riassuntivo del Tesoro non sarà più pubblicato in Gazzetta Ufficiale ma sul sito del MEF e ciò renderà disponibili le relative informazioni con maggiore tempestività. Le modalità di elaborazione di tabelle di raccordo tra le due gestioni che dovranno corredare il conto, ancora da definire, costituiranno un significativo indicatore dei progressi compiuti in tema di leggibilità e trasparenza dei flussi finanziari pubblici.

10. Il Sistema Informativo delle Operazioni degli Enti Pubblici (SIOPE)

di Pasquale Ferro

Premessa

Nel dibattito sulle modalità e le procedure con le quali realizzare una cessione di poteri amministrativi e di risorse finanziarie dalle amministrazioni centrali alle autonomie, è stato affrontato il problema di come lo Stato potesse garantirsi, nei confronti dell'Unione Europea, il coordinamento dei conti e il rispetto dei parametri di finanza pubblica. Una risposta data a questa domanda, che pone al centro del dibattito sul federalismo il *trade-off* tra necessità di coordinamento e riconoscimento delle autonomie, è stata l'introduzione del Sistema Informativo delle Operazioni degli Enti Pubblici[243)] (SIOPE), che ha costituito uno strumento di cerniera e un punto strategico importante nell'attuazione del decentramento (o federalismo) che attribuisce maggiori entrate proprie agli enti territoriali; tale decentramento si traduce, infatti, 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 (RGS), 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 delle Amministrazioni Pubbliche (BDAP), istituita dalla L. 196/2009, che è presupposto indispensabile per proseguire nell'attuazione delle riforme amministrative.

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 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 da questa alla RGS) e codificata con criteri uniformi, che

---

243) Gli aspetti normativi e procedurali del SIOPE sono stati diffusamente esaminati in Ferro P. e Pietroni A., *Il Sistema Informativo delle Operazioni degli Enti Pubblici: obiettivi, utilizzo e sviluppo*, in La Finanza Locale, n. 12/2009.

consente di superare i principali ostacoli incontrati nell'analisi della finanza pubblica locale, a partire dalla disciplina della L. 468/1978 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, tuttavia, tratta flussi di cassa e non dati di competenza economica o giuridica[244)] 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)[245)].

Infatti, l'art. 77-*quater*, comma 11, della L. 133/2008, di conversione del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112 (manovra finanziaria 2009-2011) ha eliminato l'obbligo di segnalazione trimestrale dei flussi di cassa di cui all'art. 30 della L. 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[246)] 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[247)].

10.1 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 L. 94/1997; il superamento del sistema di tesoreria unica, voluto da quest'ultima legge anche come

---

244) SIOPE rappresenta il piano dei conti di cassa delle amministrazioni pubbliche, definito con diversa analiticità per i sotto-settori della PA, 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.

245) 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.

246) 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."

247) La principale sanzione prevista per tali inadempimenti dalla L. 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.

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[248)] 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[249)] 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 L. 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

---

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

249) 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.

per la costituzione di un archivio informatico unico che raccogliesse i dati sugli incassi 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 RGS, 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.

10.2 La normativa

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[250)], 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 RGS[251)], 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 le quali il MEF ha diffuso la codifica gestionale di tutte le voci di spesa delle amministrazioni

---

250) 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.

251) 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.

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[252)]. 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[253)]; 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[254)].

10.3 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 un unico strumento, le disposizioni di incasso o pagamento, utilizzate da tutte le

---

252) 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 isolane 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).

253) 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, che coordinò fin dall'inizio il progetto SIOPE.

254) 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.

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[255)], 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

---

255) 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 fornisce un valido contributo anche per aumentare la trasparenza dei conti pubblici.

10.4 I soggetti destinatari

L'art. 28 della legge finanziaria del 2003, successivamente recepito nei commi da 6 a 11 dell'articolo 14 della L. 196/2009, 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 2005, 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)[256)].

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 tesorieri bancari degli enti pubblici.

---

256) 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. Nel gennaio hanno iniziato a inviare i dati al SIOPE gli enti gestori di parchi e aree marine protette e nel febbraio 2015 le camere di commercio. Ad oggi partecipano al SIOPE circa 11.100 soggetti (nel dettaglio: tutte le regioni, le province e i Comuni, 70 atenei con oltre 500 dipartimenti, tutti gli enti di ricerca, le strutture sanitarie, le camere di commercio e gli enti gestori parco). Ciò si traduce nella ricezione di oltre 1.500 flussi giornalieri provenienti da circa 300 banche tesoriere.

Con la confluenza, dal luglio 2008, 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 96 per cento delle amministrazioni pubbliche di contabilità nazionale, che rappresentano circa il 98 per cento della spesa pubblica.

10.5 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 RGS.

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 tesorieri 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[257)].

L'*iter* amministrativo di codifica e segnalazione dei dati al SIOPE è simile sia per lo Stato sia per gli enti; i tesorieri (la Banca d'Italia per lo Stato, le banche per gli enti

---

257) La coerenza e l'affidabilità dei dati ricevuti dai tesorieri 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 tesorieri 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.

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.

La Banca d'Italia ha costruito l'archivio sulla base di uno schema architetturale 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 "dimensioni" di analisi previste (ad esempio 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, excel, csv) per essere anche sottoposti a successive elaborazioni.

10.6 Utilizzo e sviluppo

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; sin dall'avvio infatti ciascun ente, sulla base della normativa contenuta nei decreti del 5 febbraio 2006, poteva accedere a tutte le informazioni proprie e degli altri enti. Questo era possibile tramite accesso ad un sito *web* (www.siope.it), realizzato e gestito dalla Banca d'Italia.

In questo modo gli enti possono confrontare, con riferimento a dati aggregati, le proprie evidenze di bilancio con quelle di altri enti simili e/o limitrofi; ciò consente di sviluppare azioni di supporto ai controlli interni di gestione ed è un fattore di stimolo al miglioramento dell'efficienza.

Dal mese di giugno 2014 la possibilità di accesso al sito SIOPE è stata estesa a tutti gli interessati, traducendo il concetto di confronto competitivo tra gli enti in controllo competitivo che la cittadinanza può effettuare sulla gestione dei propri amministratori.

Tra gli utilizzatori istituzionali sono da annoverare l'ISTAT, che si serve del SIOPE per perfezionare le stime di preconsuntivo sui bilanci pubblici nonché 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 conpetenza 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.

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 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[258)].

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[259)].

10.7 Armonizzazione e coordinamento dei conti pubblici

Le scelte in materia di finanza pubblica, soprattutto di quella locale, debbono essere effettuate utilizzando una base informativa e statistica ampia, attendibile,

---

258) 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*.

259) 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.

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[260)], 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.

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 alla Corte dei conti in formato telematico, 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[261)].

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

---

260) 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.

261) 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.

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 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[262)].

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[263)].

---

262) 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.

263) 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.

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 pubblica e per l'efficacia del sistema di controlli di gestione interni ed esterni[264)] 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 similari 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, pregiudicando di fatto la possibilità di giungere rapidamente al consolidamento dei conti. Il SIOPE rappresenta, ancora oggi, il primo 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 avere a disposizione un sistema informativo che registra quotidianamente gli incassi e i pagamenti, offrendo agli analisti e ai governanti i dati più rilevanti per valutare l'effettivo andamento dei conti pubblici.

---

264) 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).

Nel frattempo, l'esigenza di armonizzazione[265)] dei principi e delle regole contabili, facendo tesoro dell'esperienza del SIOPE, ha condotto alla costituzione della BDAP e all'emanazione del D.Lgs. 118/2011. Lo scopo è quello di costruire un "modello di bilancio pubblico armonizzato"[266)] che, con gli opportuni affinamenti ed integrazioni, diventi la base per costruire i bilanci di competenza economica di ciascuna tipologia di enti[267)]. La prevista integrazione tra le scritture armonizzate e il SIOPE, che avverrà attraverso il piano dei conti, permetterà di potenziare le capacità conoscitive di entrambi gli strumenti

È importante ricordare che la codifica delle spese nel SIOPE è già abbastanza articolata e sarà ulteriormente dettagliata con l'attuazione dell'armonizzazione dei bilanci pubblici; tuttavia, non si può escludere un ulteriore sviluppo della classificazione uniforme.

---

265) 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.

266) 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.

267) 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".

Ad esempio, 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 paesi dell'Unione Europea)[268] o del CIG (Codice Identificativo della Gara)[269].

10.8 Le prospettive

La spinta verso l'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle amministrazioni pubbliche, alla quale il SIOPE ha contribuito in maniera sostanziale, ha preso corpo con la riforma della contabilità e finanza pubblica (L. 196/2009) che ha posto l'accento sulla necessità di un monitoraggio costante ed efficace delle finanze pubbliche, prevedendo a tale scopo un unico e coerente quadro normativo. L'armonizzazione dei sistemi contabili e di bilancio e l'istituzione della BDAP, che raccoglie le informazioni di bilancio delle amministrazioni pubbliche, sono gli strumenti che consentiranno, una volta completato il processo, di dare una spinta all'attività di analisi e valutazione della spesa e al monitoraggio dei conti pubblici.

La BDAP, che all'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, ricomprende il SIOPE per ciò che concerne le informazioni sugli incassi e pagamenti.

L'armonizzare delle informazioni contabili e di bilancio per gli enti territoriali, di cui si riferisce in altra parte del volume, rientra in un percorso di integrazione e di riconciliazione di tali informazioni che 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

---

268) 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.

269) Il codice identificativo di gara o CIG è un codice adottato in Italia per identificare un contratto pubblico stipulato a seguito di una gara d'appalto o affidato con una delle altre modalità consentite dal codice dei contratti pubblici. È costituito da una sequenza di 10 caratteri alfanumerici ed è stato introdotto dall'art. 3, comma 5 della legge 13 agosto 2010 n. 136 per permettere la tracciabilità dei pagamenti effettuati dalla pubblica amministrazione italiana. Viene richiesto *online* dal responsabile del procedimento all'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) – funzione ereditata dall'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici – prima dell'inizio della gara d'appalto o della negoziazione e va riportato nel contratto e nei bonifici di pagamento, pena sanzioni che possono arrivare fino al 10 per cento dell'importo della transazione.

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.

Il D.Lgs. 118/2011 ha previsto un periodo di sperimentazione che è stato avviato nel 2012[270)] 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 sarebbe dovuta partire il 1° gennaio del 2014[271)] e che invece è slittata al 1° gennaio 2016 sulla base delle modifiche introdotte al D.Lgs. 118/2011 dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126. Il decreto prevede, inoltre, che "dal 1° gennaio 2017 le codifiche SIOPE degli enti territoriali e dei loro enti strumentali in contabilità finanziaria sono sostituite con quelle previste nella struttura del Piano dei conti integrato. Le codifiche SIOPE degli enti in contabilità civilistica sono aggiornate in considerazione della struttura del Piano dei conti integrato degli enti in contabilità finanziaria". Il livello di dettaglio previsto dalla nuova codifica è maggiore di quello presente attualmente in SIOPE[272)]. 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.

---

270) 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.

271) Relazione al Parlamento, *cit.*

272) 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.*

Il nuovo SIOPE "armonizzato", 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.

Al processo di "armonizzazione" del SIOPE si affiancano le novità intervenute nel corso del 2014. Infatti, il decreto legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito nella legge 23 giugno 2014, n. 89, ha disposto, in linea con gli obiettivi di trasparenza delle informazioni sull'attività delle amministrazioni pubbliche e dei dati di bilancio, l'apertura al pubblico del sito *web* SIOPE gestito dalla Banca.

Il numero degli accessi al sito *web* per visualizzare o scaricare dati è rapidamente cresciuto (oltre 1.000.000) e si è manifestato molto interesse da parte della stampa per l'utilizzo e il commento di questi dati, a dimostrazione dell'importanza assunta dalle informazioni rese disponibili sull'andamento dei conti di cassa delle amministrazioni pubbliche.

L'apertura del sito a un pubblico più ampio degli addetti ai lavori e la disponibilità dei dati per il riuso hanno dato la possibilità di intraprendere diverse iniziative di divulgazione dei dati parallele al sito www.siope.it. La più nota di queste iniziative è stata coordinata dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri che ha incaricato l'Agenzia per l'Italia Digitale ed alcuni consulenti esterni di costruire un sito, soldipubblici.gov.it.

L'iniziativa governativa ha cercato di costruire una semantica facilitata per la ricerca delle singole voci di spesa degli enti locali. Il progetto, realizzato in tempi ristretti, è stato avviato a fine 2014 ed utilizza i dati SIOPE forniti dalla Banca, aggregando, su voci significative, uno o più codici presenti nell'archivio; ciò agevola la ricerca per parola-chiave, rendendo immediatamente visibili le informazioni richieste dai cittadini. Il sito è diventato rapidamente popolare, con accessi che hanno superato 1,5 milioni nei primi mesi di operatività e dovrebbe includere anche i dati sulla spesa statale centrale e periferica.

In parallelo con la realizzazione di tale innovazione, la Banca ha operato anche per la valorizzazione del sito www.siope.it individuando nuovi elaborati, grafici e indicatori da mettere a disposizione di un pubblico più vasto. Queste iniziative hanno reso il SIOPE uno strumento utile non più solo per le finalità "macro" del Governo e sulla predisposizione dei conti pubblici, ma anche per gli obiettivi "micro" del controllo della cittadinanza sull'operato dei suoi amministratori.

Per rafforzare queste finalità che sono ormai connaturate al SIOPE, sarebbe utile poter incrociare i dati sui pagamenti con quelli della fatturazione elettronica. In tal modo verrebbe da un lato rafforzata la possibilità di verifica dell'utilizzo delle risorse pubbliche e, dall'altro, incrementata la *governance* dei conti pubblici poiché sarebbe agevole rilevare i tempi di pagamento e lo *stock* dei debiti commerciali delle amministrazioni pubbliche.

11. Armonizzazione contabile degli enti territoriali

di Stefano Ranucci

11.1 Le finalità del processo di riforma della contabilità degli enti territoriali

Il decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (di seguito D.Lgs. 118/2011 o il decreto) ha come principale finalità la realizzazione del processo di armonizzazione dei sistemi contabili di Regioni, Province, Comuni e dei loro rispettivi enti, organismi e società partecipate. Il decreto e i successivi provvedimenti a esso connessi innovano in modo sostanziale il sistema contabile di programmazione, gestione e rendicontazione delle risorse finanziarie intervenendo su uno dei principali sistemi gestionali degli enti territoriali.

Per gli enti pubblici, infatti, il sistema contabile e il bilancio assolvono a una molteplicità di funzioni, ulteriori rispetto a quella di comunicazione dei risultati di gestione, consentendo:

– la correttezza formale nell'ottenimento e nell'impiego delle risorse finanziarie;

– la valutazione del rispetto dei vincoli posti sul disavanzo e sull'indebitamento;

– di esplicitare le scelte connesse alla ripartizione delle risorse finanziarie tra i differenti programmi e attività da realizzare;

– di comunicare ai cittadini le scelte assunte dagli organi politici e amministrativi per il raggiungimento delle finalità istituzionali dell'ente.

In tal senso le modifiche del funzionamento del sistema contabile determinano effetti significativi sull'attività di gestione dell'ente che interessano i soggetti a vario titolo in essa coinvolti. Ci si riferisce alla componente politica che approva il contenuto dei bilanci, alla componente amministrativa che gestisce l'ente anche nel rispetto dei vincoli di bilancio, agli organi di controllo sulla gestione, siano essi interni (Organo di revisione) o esterni (Corte dei conti) e, ancora, ai cittadini, ai dipendenti, ai fornitori etc.

Data la significatività del sistema di bilancio per gli enti territoriali, la previsione di un processo di riforma contabile che, come si illustrerà, è ampio e profondo non può che essere sorretto da pressanti esigenze e spinte al cambiamento. Tali spinte sono da ricercare, in primo luogo, nella situazione della finanza pubblica del nostro Paese e nelle sempre più stringenti richieste di produzione di informazioni contabili chiare, tempestive e affidabili che arrivano dalle sedi europee. Ulteriori spinte all'avvio di un processo di armonizzazione contabile derivano dalla struttura federalista prevista dal Titolo V della Costituzione che per il suo corretto funzionamento necessita di un forte coordinamento (anche finanziario) tra tutte le pubbliche amministrazioni.

L'armonizzazione contabile delle amministrazioni territoriali si innesta nel più ampio processo di riforma del sistema di contabilità pubblica nazionale avviato con la legge di contabilità e finanza pubblica 31 dicembre 2009, n. 196. Tale norma ha disposto l'adozione di un linguaggio contabile, unico e comune per tutti gli enti della PA (centrali e territoriali) e, in tal senso, ha modificato l'art. 2 commi 1 e 2 lettera h) della legge delega 5 maggio 2009, n. 42 in materia di federalismo fiscale includendo, nell'ambito

delle materie oggetto di delega governativa, anche la definizione di un sistema di regole contabili armonizzate per gli enti territoriali.

Nelle intenzioni del legislatore il sistema risultante dal processo di riforma della contabilità pubblica consente di raggiungere due principali obiettivi:

– creare quell'omogeneità negli schemi e nel contenuto dei bilanci in grado di garantire la comparabilità delle informazioni contabili e di migliorare il processo di gestione degli obiettivi di finanza pubblica;

– agevolare la comparazione e il confronto dei risultati conseguiti dai differenti enti pubblici al fine di una corretta applicazione dei meccanismi premiali e/o sanzionatori e dei meccanismi perequativi.

L'intero processo di riforma della contabilità pubblica, quando completamente realizzato, mira a ridurre l'elevata eterogeneità che ha caratterizzato (e ancora caratterizza) i sistemi contabili precedenti all'entrata in vigore della L. 196/2009 e del D.Lgs. 118/2011.

Si ricorda, infatti, che lo Stato e le amministrazioni centrali hanno un proprio sistema contabile basato sulla competenza finanziaria, con propri schemi di bilancio e regole di rilevazione; le regioni hanno avuto fino al 2012 una piena autonomia legislativa in tema di contabilità[273)]; i Comuni e le Province, infine, prima dell'entrata in vigore delle disposizioni del D.Lgs. 118/2011 (e fino a quando le disposizioni in esso contenute non avranno piena attuazione) hanno un sistema contabile che differisce in modo sostanziale da quello delle amministrazioni centrali e delle regioni. Se a ciò si aggiunge che una parte significativa della spesa pubblica è sostenuta e gestita da enti che utilizzano sistemi contabili basati sulla competenza economica (enti di previdenza, aziende sanitarie e società partecipate dagli enti locali), appare subito chiara la necessità di una piena armonizzazione dei linguaggi contabili delle amministrazioni pubbliche del nostro Paese, esigenza sulla quale interviene il processo di riforma degli enti territoriali.

11.2 Caratteristiche del decreto legislativo n. 118 del 2011 come modificato dal decreto legislativo n. 126 del 2014

Con la pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale del 26 luglio 2011 n. 127 è entrato in vigore il decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 recante disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro organismi. Le caratteristiche dell'impianto normativo della riforma contenuta nel decreto sono state integrate e modificate dal successivo decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126. Nel presente paragrafo e nei successivi si illustrano le caratteristiche del D.Lgs. 118/2011 come modificato dalla D.Lgs. 126/2014.

Il D.Lgs. 118/2011 è articolato in cinque titoli di cui: il primo dedicato ai princìpi contabili generali e applicati di regioni, provincie autonome e degli enti locali, il secondo illustra i princìpi contabili specifici per il settore dell'assistenza sanitaria, il terzo

---

273) Si segnala che la L.Cost. 1/2012 ha stabilito che il tema dell'armonizzazione dei sistemi contabili sia materia di esclusiva competenza dello Stato e non più materia concorrente tra Stato e Regioni.

contiene disposizioni che ispirano l'ordinamento finanziario e contabile delle regioni, il quarto prevede l'adeguamento delle disposizioni riguardanti la finanza regionale e locale ai principi armonizzati e il quinto contiene le disposizioni transitorie e finali. Nel presente capitolo sono illustrate esclusivamente le disposizioni contenute nel titolo I del decreto.

In base all'art. 1, le disposizioni contenute nel decreto si applicano a regioni, province autonome e agli enti locali individuati dall'art. 2 del TUEL, ovvero, Comuni, Province, Città metropolitane, Comunità montane, Comunità Isolane e Unioni di Comuni. Le disposizioni del titolo I si applicano, inoltre, agli enti e organismi strumentali di tali enti territoriali, a eccezione di quelli del settore dell'assistenza sanitaria (in prevalenza aziende sanitarie locali) ai quali è dedicato il titolo II del decreto.

Le disposizioni del titolo I si caratterizzano per la quasi esclusiva presenza di norme di principio e per l'assenza di disposizioni operative di diretta applicazione. Gli aspetti operativi e le modalità attuative dei princìpi individuati nel titolo I sono stati disciplinati dal DPCM del 28 dicembre 2011 e successivamente sottoposti a periodici aggiornamenti durante i primi tre anni nei quali il nuovo assetto contabile è stato applicato in via sperimentale su un numero limitato di enti[274)].

Il D.Lgs. 118/2011 contiene molteplici elementi di discontinuità rispetto alla precedente impostazione dei sistemi contabili degli enti territoriali che, nell'ambito del più generale obiettivo di armonizzazione dei documenti e dei princìpi contabili, sono finalizzati a correggere le errate prassi attuate in precedenza.

Il nuovo sistema contabile garantisce, inoltre, un controllo più tempestivo e stringente sulle dinamiche della spesa pubblica degli enti territoriali da parte dell'amministrazione centrale (Ragioneria Generale dello Stato e Ministero dell'Interno).

11.3 Il contenuto del D.Lgs. 118/2011: continuità, aggiornamento e discontinuità rispetto ai precedenti sistemi contabili

Le disposizioni del D.Lgs. 118/2011 si caratterizzano per la contemporanea presenza di elementi che si pongono in termini di continuità e aggiornamento degli attuali sistemi contabili degli enti territoriali e per l'introduzione di logiche e strumenti che, al contrario, sono in piena discontinuità con essi.

In linea con gli attuali sistemi contabili, il decreto, all'art. 2, conferma la contabilità finanziaria quale sistema principale di rilevazione dei fatti di gestione. È tuttavia previsto che al sistema di rilevazioni in contabilità finanziaria sia affiancato un sistema di rilevazioni economico-patrimoniale con finalità conoscitive. L'affiancamento dei due sistemi

---

274) Nel testo originario del D.Lgs. 118/2011 era previsto un periodo di sperimentazione di due anni, successivamente con il decreto legge 31 agosto 2013 n. 102, come modificato dalla legge di conversione 28 agosto 2013 n. 124 all'art. 9, la sperimentazione è stata prorogata di un anno. La sperimentazione del nuovo sistema contabile ha coinvolto nel 2014 4 Regioni, 23 Province; 373 Comuni; 5 Unioni di Comuni; 10 enti strumentali in contabilità finanziaria; 7 enti strumentali in contabilità economico-patrimoniale; 4 enti sanitari.

contabili è realizzato in modo tale da garantire la rilevazione unitaria dei fatti di gestione sia sotto il profilo finanziario che sotto il profilo economico-patrimoniale.

Il decreto conferma, inoltre, il carattere autorizzatorio del bilancio di previsione finanziario annuale e del bilancio pluriennale. Quest'ultimo resta ancorato a un orizzonte temporale triennale sebbene sia aggiornato annualmente secondo la logica "*rolling*" o "a scorrimento" in sede di approvazione di ciascun bilancio annuale.

Per quanto attiene alle disposizioni che prevedono un aggiornamento degli attuali sistemi contabili degli enti territoriali è da sottolineare lo sforzo del legislatore delegato di rimodulare e rendere organico il sistema dei princìpi contabili[275)]. L'art. 3 del decreto, infatti, individua i princìpi contabili ai quali gli enti territoriali dovranno conformare la propria gestione distinguendoli in generali e applicati.

I princìpi contabili generali esprimono i postulati e i criteri generali di funzionamento del nuovo sistema contabile, mentre quelli applicati contengono le disposizioni operative relative al funzionamento dell'intero sistema contabile degli enti territoriali, dalla fase di programmazione, a quelle di gestione e di rendicontazione. A differenza dei principi generali, quelli applicati sono stati emanati successivamente al D.Lgs. 118/2011, con il DPCM del 28 dicembre 2011. Inoltre, prima di essere licenziati come definitivi sono stati oggetto di una periodica revisione[276)] in considerazione delle problematiche applicative che sono emerse durante la fase di sperimentazione.

Per quanto attiene agli elementi di discontinuità tra il sistema contabile previsto dal D.Lgs. 118/2011 e i precedenti sistemi contabili, un primo elemento è rappresentato dalla ridefinizione del processo di programmazione e controllo delle risorse finanziarie. Il decreto, infatti, modifica radicalmente la struttura e il contenuto dei documenti che lo compongono e le scadenze temporali di approvazione dei documenti di bilancio. Al contempo, la riforma amplia il contenuto informativo dei documenti contabili aumentando il numero di allegati che devono essere prodotti dagli enti (cfr. paragrafo 11.5).

Un secondo elemento di discontinuità rispetto agli attuali sistemi contabili è previsto dall'art. 4 del decreto che dispone l'obbligo di adozione di un unico Piano dei conti integrato da parte di tutti gli enti territoriali[277)]. Anche il contenuto del Piano dei conti integrato, emanato con il DPCM 28 dicembre 2011, è stato sottoposto a modifiche in funzione delle esigenze di adeguamento emerse durante la fase di sperimentazione (cfr. paragrafo 11.6).

---

275) Il decreto prevede un sistema di princìpi contabili generali e applicati fortemente ispirati a quelli emanati dell'Osservatorio sulla finanza e la contabilità degli enti locali sebbene con elementi che superano e aggiornano tali disposizioni.

276) L'aggiornamento dei principi contabili è stato curato da un apposito gruppo di lavoro istituito presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze che ha seguito tutte le fasi della sperimentazione. Tale gruppo di lavoro ha visto la partecipazioni, tra gli altri, di esponenti del Ministero dell'Economia e delle Finanze, di rappresentanti dell'ISTAT, dell'ABI, delle associazioni di categoria degli enti locali (UPI e ANCI) e di alcune Regioni.

277) Il Piano dei conti contiene alcune voci di conto che si differenziano tra Regioni, Province e Comuni in ragione delle peculiari esigenze gestionali proprie di ciascun comparto.

Ulteriore elemento di discontinuità è rappresentato dall'introduzione di un sistema di rilevazioni in contabilità economico-patrimoniale che si affianca alla contabilità finanziaria garantendo l'unitarietà nella rappresentazione dei fatti gestionali sia sotto il profilo finanziario che sotto il profilo economico-patrimoniale. Sebbene la rilevazione degli aspetti economici della gestione non rappresenti una novità assoluta per il comparto degli enti locali, il D.Lgs. 118/2011 presenta in tema di adozione della contabilità economico patrimoniale alcune innovazioni: in primo luogo ne estende l'ambito di applicazione alle regioni e agli enti strumentali degli enti territoriali; in secondo luogo definisce un sistema di rilevazioni integrate tra la contabilità finanziaria e quella economico-patrimoniale (cfr. paragrafo 11.7).

Sempre in termini di discontinuità con i precedenti sistemi contabili, la riforma introduce l'obbligo per gli enti territoriali di redazione del bilancio consolidato del "gruppo amministrazione pubblica" che fa capo all'ente territoriale. Il DPCM 28 dicembre 2011 dispone, infatti, l'obbligo per gli enti territoriali di allegare al rendiconto annuale un bilancio consolidato con i propri enti e organismi strumentali, aziende, società controllate e partecipate che rappresenti la situazione economico-patrimoniale del gruppo facente capo all'amministrazione territoriale (cfr. paragrafo 11.8).

Un ultimo elemento di discontinuità caratterizzante il processo di armonizzazione è rappresentato dalla previsione di un periodo di sperimentazione limitato a un numero ristretto di enti e della durata di tre anni[278)] a partire dal 2012. Solo al termine della sperimentazione le disposizioni del titolo I del D.Lgs. 118/2011 sono state gradualmente estese a tutti gli enti territoriali.

11.4 La competenza finanziaria potenziata: le logiche e il funzionamento

Nei sistemi di contabilità delle pubbliche amministrazioni la natura autorizzatoria del bilancio e il principio della competenza finanziaria rappresentano i principali presidii alla correttezza formale nell'impego delle risorse finanziarie.

La natura autorizzatoria del bilancio si realizza durante tutte le fasi in cui si articola il processo di acquisizione e di impiego delle risorse finanziarie di un ente, ovvero dalla fase di approvazione del bilancio di previsione, con la quale si costituisce il vincolo sullo stanziamento, alla fase di gestione, in cui si accertano o si impiegano le risorse, fino al loro effettivo afflusso o deflusso e alla successiva rendicontazione.

Come previsto nel principio della competenza finanziaria potenziata le decisioni di spesa possono essere adottate solo laddove e nei limiti del relativo stanziamento definito in sede di approvazione del bilancio di previsione.

La competenza finanziaria rappresenta il criterio in base al quale sono attribuiti a un esercizio gli effetti (finanziari) dell'attività di gestione dell'ente. In altri termini, la competenza finanziaria definisce il momento nel quale l'ente acquisisce e può disporre delle risorse finanziarie (entrata) ovvero il momento nel quale utilizza le risorse acquisite e le destina a

---

278) Confronta nota 274.

specifici impieghi (spesa). In tal senso, la competenza finanziaria consente di dare attuazione alle diverse fasi in cui si articola il processo di acquisizione (fasi dell'entrata) e il processo di impiego (fasi della spesa) delle risorse finanziarie di un'amministrazione pubblica.

La modifica del principio di competenza finanziaria rappresenta, dunque, l'elemento di maggiore interesse previsto nel nuovo assetto della contabilità degli enti territoriali; esso dispone che "*tutte le obbligazioni giuridicamente perfezionate attive e passive, che danno luogo a entrate e spese per l'ente, devono essere registrate nelle scritture contabili quando l'obbligazione è perfezionata, con imputazione nell'esercizio in cui l'obbligazione viene a scadenza*".

Il principio chiarisce che ai fini delle rilevazioni contabili è rilevante sia il momento nel quale l'obbligazione giuridica si perfeziona (per la sua iscrizione in contabilità), sia quello nel quale viene a scadenza (per l'imputazione degli effetti finanziari).

Il perfezionamento dell'obbligazione giuridica e quindi l'iscrizione in contabilità di un accertamento o di un impegno si ha quando l'ente verifica la presenza di specifici requisiti del credito (per le entrate) e del debito (per le spese) espressamente previsti nel principio contabile[279)].

Per quanto attiene, invece, al momento dell'attribuzione agli esercizi di competenza degli effetti finanziari dei fatti di gestione rilevati, il principio chiarisce che il criterio da utilizzare è rappresentato dalla scadenza dell'obbligazione. Pertanto, un'entrata sarà attribuita alla competenza dell'esercizio nel quale il credito viene a scadenza (e non nell'esercizio nel quale il credito è sorto). Analogamente, una spesa sarà attribuita alla competenza dell'esercizio nel quale il debito viene a scadenza (e non nell'esercizio nel quale il debito è sorto).

In virtù di tale criterio di imputazione è possibile affermare che la nuova competenza finanziaria avvicina il momento dell'imputazione giuridica degli effetti finanziari dell'attività di gestione (accertamento e impegno) al momento nel quale si presume si realizzerà la corrispondente variazione delle risorse finanziarie liquide, ovvero all'incasso delle risorse (entrata di cassa) e al pagamento (uscita di cassa).

---

279) In merito al momento della rilevazione contabile, un'entrata è accertata quando si perfeziona il diritto di credito in capo all'ente, ovvero quando, con idonea documentazione, sono verificati i seguenti requisiti:

a) la ragione del credito che da luogo all'obbligazione attiva;
b) il titolo giuridico che supporta il credito;
c) l'individuazione del soggetto debitore;
d) l'ammontare del credito;
e) la relativa scadenza.

Analogamente per la spesa, il momento della rilevazione contabile dell'impegno si realizza quando l'obbligazione giuridica passiva cui la spesa si riferisce è perfezionata, ovvero quando sono verificati i seguenti requisiti:

a) la ragione del debito;
b) la determinazione della somma da pagare;
c) il soggetto creditore;
d) la specificazione del vincolo costituito sullo stanziamento di bilancio;
e) la relativa scadenza.

In base al nuovo principio della competenza finanziaria, quindi, gli accertamenti di un anno corrisponderanno a quelle obbligazioni giuridiche attive (crediti) che si prevede di incassare nell'anno in quando scaduti o in scadenza nel medesimo anno. Analogamente, gli impegni di un anno corrisponderanno a quelle obbligazioni giuridiche passive (debiti) che si prevede di pagare nell'anno in quanto scaduti o in scadenza nell'anno.

Ciò determina una maggiore significatività delle informazioni contenute nel bilancio dell'ente e una rappresentazione più fedele delle sue reali dinamiche finanziarie, superando quei limiti di veridicità ed effettività che caratterizzavano il precedente assetto contabile degli enti territoriali.

La disciplina contabile indicata nel principio si preoccupa, inoltre, di migliorare la garanzia del rispetto degli equilibri finanziari. Tale finalità è perseguita mediante due strumenti contabili che consentono di garantire l'effettività delle entrate (costituzione del fondo svalutazione entrate di dubbia e difficile esazione) e la totale copertura degli impegni di spesa sin dalla loro prima assunzione (costituzione del fondo pluriennale vincolato).

È previsto, infatti, che le entrate accertate debbano rappresentare con effettività l'ammontare delle risorse che affluiranno all'ente. A tal fine, per le entrate di dubbia e difficile esazione, ovvero quelle entrate per le quali si prevede di incassare soltanto una parte del credito maturato, è disposto l'obbligo di creazione di un apposito fondo crediti di dubbia e difficile esazione di importo pari alla quota di entrate per le quali non si prevede l'incasso[280)]. Il fondo, istituito nel bilancio di previsione e adeguato durante la gestione, confluirà in sede di rendiconto nell'avanzo di amministrazione come quota vincolata e non potrà finanziare alcuna spesa. Solo quando la quota di entrate che hanno alimentato il fondo sarà effettivamente incassata, l'ente potrà liberare le quote del fondo accantonato per finanziare delle voci di spesa.

Mediante l'istituzione del fondo crediti di dubbia e difficile esazione si riducono i rischi connessi al verificarsi di condizioni di squilibrio finanziario originato dal sostenimento di spese (uscite di cassa) la cui copertura finanziaria è garantita in tutto o in parte da entrate accertate (crediti) che non saranno riscosse.

Ulteriore disposizione contenuta nel principio applicato della contabilità finanziaria che garantisce l'effettività del rispetto degli equilibri di bilancio è rappresentata dalla previsione della copertura finanziaria degli impegni di spesa assunti per più esercizi finanziari. Per tali spese (tipico è il caso delle spese di investimento) deve essere predisposta, al momento dell'attivazione del primo impegno, una specifica copertura finanziaria per l'effettuazione dell'intero importo della spesa di investimento; tale copertura prende il nome di fondo pluriennale vincolato. Il fondo è un saldo finanziario costituito da entrate accertate destinate al finanziamento di obbligazioni passive

---

280) Esempi di entrate accertate di dubbia o difficile esazione sono rappresentanti dalle entrate connesse al pagamento delle sanzioni per violazione del codice della strada. Tali entrate continuano a essere accertate per l'intero importo della sanzione erogata; tuttavia, di tali entrate solo la quota che si prevede di incassare contribuirà al finanziamento delle spese dell'ente, mentre la quota che l'ente prevede di non incassare contribuirà ad alimentare il fondo e non potrà essere utilizzata per finanziare alcuna spesa.

dell'ente già impegnate, ma esigibili in esercizi futuri ed è finalizzato a garantire la copertura degli impegni imputati agli esercizi successivi.

Il fondo pluriennale vincolato garantisce la copertura di una spesa pluriennale sin dal momento della sua assunzione, indipendentemente dal momento in cui tale spesa sarà effettivamente sostenuta, creando un vincolo di natura contabile (e non normativo) sulle entrate che l'hanno finanziata. Per ciascuno degli esercizi successivi a quello di prima costituzione del fondo pluriennale la spesa di investimento sostenuta nell'anno sarà finanziata iscrivendo tra le entrate l'utilizzo dal fondo pluriennale vincolato a tale scopo istituito[281)].

11.5 Il sistema di bilancio degli enti territoriali

Uno dei principali elementi che caratterizzano l'intero impianto della riforma è rappresentato dalle modifiche previste al sistema di bilancio e nello specifico ai documenti che compongono il sistema di programmazione degli enti territoriali.

Il principio applicato concernente la programmazione di bilancio (allegato 4/1 del D.Lgs. 118/2011) definisce la programmazione come: "*il processo di analisi e valutazione che, comparando e ordinando coerentemente tra loro le politiche e i piani per il governo del territorio, consente di organizzare, in una dimensione temporale predefinita, le attività e le risorse necessarie per la realizzazione di fini sociali e la promozione dello sviluppo economico e civile delle comunità di riferimento*."

In linea generale, la programmazione esplicita le politiche e le attività da realizzare per il raggiungimento delle finalità istituzionali degli enti territoriali definendo al contempo le modalità di ottenimento e impiego delle risorse finanziarie.

Il principio, attraverso una disciplina unica dei processo di programmazione di regioni, enti locali e dei loro enti strumentali, si pone l'obiettivo di armonizzarne i documenti, il contenuto e le tempistiche di attuazione dell'attività di gestione dell'ente. Tuttavia in considerazione delle caratteristiche proprie di ciascun comparto di enti territoriali, il principio distingue i documenti della programmazione delle regioni, dai quelli degli enti locali (Comuni, Province, Comunità montane etc.) e da quelli degli enti strumentali.

---

281) Un esempio può contribuire a comprendere meglio il funzionamento del fondo pluriennale. Nell'ipotesi in cui un ente avvii un progetto di investimento la cui spesa è sostenuta in tre esercizi ed è finanziata da un mutuo incassato integralmente il primo anno, in base al nuovo principio della contabilità finanziaria si provvederà, nel primo anno, ad accertare tutta l'entrata del mutuo e a impegnare la spesa connessa all'investimento ripartendola per competenza nei tre esercizi in ragione delle rispettive scadenze delle spese. In tale ipotesi la condizione di copertura finanziaria dell'investimento si realizzerebbe solo nel primo anno (anno in cui si accerta per intero l'entrata del mutuo) e non nel secondo e nel terzo (nel quale non ci sono entrate accertate che finanziano la spesa di investimento). Al fine di garantire l'effettiva copertura della spesa nei successivi due anni si dovrà provvedere a effettuare, già dal primo anno, uno stanziamento di spesa al fondo pluriennale vincolato di importo pari alla spesa che sarà sostenuta nei due anni successivi. Tale accantonamento crea un vincolo di natura contabile sulle risorse finanziarie ottenute con il mutuo rendendo impossibile il loro utilizzo per il finanziamento di spese differenti da quella per la quale il muto è stato contratto, in tal modo, è garantita la copertura della spesa per l'investimento che sarà sostenuta nei due esercizi successivi.

Il ciclo della programmazione degli enti territoriali e dei loro enti strumentali prevede la redazione dei documenti riportati nella seguente tabella, in cui si sintetizza il contenuto di quelli di maggior rilievo.

	Regioni	***Enti locali***	***Enti strumentali in contabilità finanziaria***	***Enti strumentali in contabilità economica***
Previsione	*Documento di Economia e Finanza Regionale (DEFR)*	*Documento unico di programmazione (DUP)*	*Piano delle Attività o Piano di Programma*	*Piano delle Attività o Piano di Programma*
	Nota di aggiornamento del DEFR	*Nota di aggiornamento del DUP*	-	-
	Disegno di legge di stabilità regionale	-	-	-
	Disegno di legge di bilancio	*Schema di bilancio di previsione finanziario*	*Bilancio di previsione di durata almeno triennale*	*Budget economico di durata almeno triennale*
Gestione	-	*Piano esecutivo di gestione e delle performance*	*Bilancio gestionale o Piano esecutivo di Gestione*	
	Piano degli indicatori di bilancio	*Piano degli indicatori di bilancio*	*Piano degli indicatori di bilancio*	*Piano degli indicatori di bilancio*
	Disegno di legge di assestamento del bilancio	*Schema delibera di assestamento del bilancio e Stato di attuazione dei programmi*	-	-
	Disegni di legge di Variazione di bilancio	*Variazioni di bilancio*	*Variazioni di bilancio*	*Variazioni al Budget economico*
	Disegni di legge collegati alla manovra di bilancio	-	-	-
	Specifici strumenti di programmazione definiti da norme regionali	-	-	-
Rendiconto	*Rendiconto della gestione*	*Schema di rendiconto*	*Rendiconto di gestione*	*Bilancio di esercizio*

Il Documento di Economia e Finanza Regionale (DEFR) e il Documento unico di programmazione (DUP)

Il Documento di Economia e Finanza Regionale (DEFR) per le regioni e il Documento Unico di Programmazione (DUP) per gli enti locali rappresentano rispettivamente gli strumenti attraverso i quali è definita l'attività di guida strategica e operativa dell'ente. Tali documenti costituiscono il presupposto necessario di tutti gli altri documenti di programmazione.

Entrambi i documenti si compongono di due sezioni di cui la prima attiene all'analisi in chiave evolutiva del contesto nel quale si attuano le politiche dell'ente e la seconda nella quale sono descritti i programmi, le azioni e le risorse da utilizzare per il raggiungimento delle finalità istituzionali dell'ente.

In base al principio contabile applicato della programmazione la prima sezione del DEFR contiene un quadro sintetico del contesto economico e finanziario della regione e la descrizione degli obiettivi strategici dell'ente con particolare riferimento agli obiettivi e agli strumenti di politica regionale in campo economico, sociale e territoriale.

La seconda sezione del DEFR illustra l'analisi sulla situazione finanziaria della regione. Partendo dal quadro tendenziale di finanza pubblica della regione e degli enti regionali determinato a partire dalle risultanze dell'esercizio precedente, nella sezione sono illustrati il contenuto della manovra correttiva prevista dalla regione e un'indicazione di massima delle misure attraverso le quali l'ente prevede di conseguire gli obiettivi di finanza pubblica concordati con i livelli centrali di governo. Sono, inoltre, indicati gli obiettivi programmatici pluriennali di riduzione del debito e le misure di rientro dell'eventuale disavanzo.

In relazione al contenuto del DUP redatto dagli enti locali è previsto che nella prima sezione (la Sezione Strategica) siano sviluppate le linee programmatiche di mandato con riferimento a un orizzonte temporale pari a quello del mandato amministrativo. Nella seconda sezione (la Sezione Operativa) sia illustrata la programmazione operativa individuata dall'ente avendo a riferimento un arco temporale sia annuale che pluriennale. Il contenuto della Sezione Operativa guida e vincola i processi di redazione dei documenti contabili di previsione dell'ente e ha un orizzonte temporale pari a quello del bilancio di previsione.

Il bilancio di previsione finanziario

Il bilancio di previsione finanziario è il documento nel quale sono rappresentate contabilmente le previsioni di natura finanziaria riferite a ciascun esercizio compreso nell'arco temporale considerato nel DEFR o nel DUP. Con il bilancio di previsione gli organi di governo dell'ente definiscono la distribuzione delle risorse finanziarie tra i programmi e le attività che l'ente intende realizzare. L'orizzonte temporale del

bilancio di previsione finanziario[282)] è almeno triennale e le previsioni riguardanti il primo esercizio costituiscono il bilancio di previsione annuale. Tale documento comprende le previsioni di competenza e di cassa del primo esercizio e le previsioni di competenza degli esercizi successivi.

Come anticipato, il processo di armonizzazione contabile stabilisce l'adozione di comuni schemi di bilancio per tutti gli enti territoriali e dispone la modifica degli attuali schemi di bilancio di previsione e di rendiconto previsti per gli enti territoriali.

Per quanto attiene alla struttura del bilancio di previsione le principali modifiche riguardano l'adozione di nuovi schemi per la classificazione delle entrate e delle spese.

Per la componente entrate le modifiche apportate alla struttura del bilancio non sono sostanziali, al contrario della componente spesa, nella quale le modifiche prevedono l'articolazione dello schema di bilancio per missioni e programmi.

In base ai nuovi schemi, nel bilancio di previsione (annuale o pluriennale) le entrate sono articolate nei seguenti livelli:

- i Titoli che rappresentano la fonte di provenienza delle entrate;
- le Tipologie che individuano la natura delle entrate nell'ambito di ciascuna fonte;
- le Categorie che dettagliano l'oggetto dell'entrata. Nell'ambito della categoria le entrate si distinguono in correnti e non correnti;
- i Capitoli e gli Articoli che rappresentano un'ulteriore articolazione delle entrate utilizzata a fini gestionali.

---

282) Il bilancio di previsione è redatto, secondo gli schemi previsti dall'allegato 9 del D.Lgs. 118/2011 e si compone dei seguenti prospetti:

- Bilancio di previsione delle entrate;
- Bilancio di previsione delle spese;
- Riepilogo generale delle entrate per Titoli;
- Riepilogo generale delle spese per Titoli;
- Riepilogo generale delle spese per Missioni;
- Quadro generale riassuntivo;
- Prospetto riepilogativo degli equilibri di bilancio.

Al bilancio di previsione finanziario sono allegati i seguenti documenti:

- Prospetto esplicativo del presunto risultato di amministrazione;
- Prospetto con la composizione del fondo crediti di dubbia esigibilità;
- Prospetto con la composizione, per missioni e programmi, del fondo pluriennale vincolato
- Prospetto dimostrativo del rispetto dei vincoli di indebitamento;
- Prospetto delle spese previste per l'utilizzo di contributi e trasferimenti da parte di organismi comunitari e internazionali (solo per gli enti locali);
- Prospetto delle spese previste per lo svolgimento delle funzioni delegate dalle Regioni (solo per gli enti locali).

In base al nuovo schema di bilancio in allegato al decreto le entrate sono suddivise nei seguenti Titoli:

- Titolo 1 - Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa
- Titolo 2 - Trasferimenti correnti
- Titolo 3 - Entrate extratributarie
- Titolo 4 - Entrate in conto capitale
- Titolo 5 - Entrate da riduzione di attività finanziarie
- Titolo 6 - Accensione prestiti
- Titolo 7 - Anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere
- Titolo 9 - Entrate per conto terzi e partite di giro

Diversamente dalle entrate, la struttura della spesa è sostanzialmente differente dai precedenti schemi di bilancio. Nel bilancio di previsione (annuale o pluriennale) le spese sono, infatti, articolate in:

- Missioni, che rappresentano le funzioni principali e gli obiettivi strategici perseguiti dall'amministrazione mediante l'utilizzo di risorse finanziarie e umane e strumentali a ciò destinate;
- Programmi[283)], che esprimono gli aggregati omogenei di attività volte a perseguire gli obiettivi definiti nell'ambito delle missioni;
- Titoli, che costituiscono le principali aggregazioni della spesa per natura economica e che consentono di distinguere tra: spesa corrente, spesa in conto capitale e spesa per incremento di attività finanziarie;
- Macroaggregati che costituiscono un'articolazione dei programmi, secondo la natura economica della spesa;
- Capitoli e Articoli che rappresentano articolazioni dei Macroaggregati utilizzati ai fini della gestione delle spese; tali ultimi livelli della spesa si raccordano con il livello minimo di articolazione del Piano dei conti integrato

In base ai nuovi schemi del bilancio di previsione, le missioni sono individuate come indicato nella tabella di seguito riportata.

L'articolazione delle spese per missioni e programmi è disciplinata all'art. 12 del decreto. Tale articolazione è finalizzata ad assicurare maggiore trasparenza nel processo di allocazione delle risorse pubbliche e ha l'obiettivo di evidenziare l'ammontare di risorse destinate a ciascuna politica settoriale perseguita dall'ente. Inoltre, l'adozione di uno schema di bilancio articolato per missioni e programmi è coerente con la nuova

---

283) In base all'art. 13 del Decreto i programmi rappresentano le unità minime di voto per l'approvazione del bilancio di previsione delle amministrazioni e la realizzazione di ciascun programma è attribuita a un unico centro di responsabilità amministrativa.

impostazione del bilancio dello Stato e consente il più rapido consolidamento dei conti di finanza pubblica.

Missione 01 – servizi istituzionali, generali e di gestione	**Missione 13** – tutela della salute
Missione 02 – giustizia	**Missione 14** – sviluppo economico e competitività
Missione 03 – ordine pubblico e sicurezza	**Missione 15** – politiche per il lavoro e la formazione professionale
Missione 04 – istruzione e diritto allo studio	**Missione 16** – agricoltura, politiche agroalimentari e pesca
Missione 05 – tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali	**Missione 17** – energia e diversificazione delle fonti energetiche
Missione 06 – politiche giovanili, sport e tempo libero	**Missione 18** – relazioni con le altre autonomie territoriali e locali
Missione 07 – turismo	**Missione 19** – relazioni internazionali
Missione 08 – assetto del territorio ed edilizia abitativa	**Missione 20** – fondi e accantonamenti
Missione 09 – sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	**Missione 50** – debito pubblico
Missione 10 – trasporti e diritto alla mobilità	**Missione 60** – anticipazioni finanziarie
Missione 11 – soccorso civile	**Missione 99** – servizi per conto terzi
Missione 12 – diritti sociali, politiche sociali e famiglia	

11.6 Il Piano dei conti integrato e il concetto di transazione elementare

Il funzionamento del nuovo sistema di rilevazioni integrato tra contabilità finanziaria e contabilità economico patrimoniale si basa sull'adozione di un comune Piano dei conti integrato[284)] per tutti gli enti territoriali. Tale strumento garantirà la comparabilità tra i bilanci di previsione e i rendiconti consentendo il confronto (in precedenza non agevole) tra i bilanci delle Regioni e i bilanci di Comuni e Province. In base a quanto previsto nel DPCM del 28 dicembre 2011 il Piano dei conti è unico per tutti gli enti e contiene voci che sono comuni a tutti i comparti degli enti territoriali e voci di conto che sono valorizzabili esclusivamente da alcuni comparti, rispettivamente dal comparto delle regioni e delle province autonome e da quello degli enti locali. In tal

284) Si veda l'articolo 4 del D.Lgs. 118/2011.

modo è garantita la possibilità di rappresentate gli aspetti di gestione specifici di ciascun comparto senza ridurre le possibilità di confronto tra i bilanci di enti appartenenti a comparti differenti.

Il Piano è diviso in tre sezioni rispettivamente relative ai conti della contabilità finanziaria, ai conti di natura reddituale e ai conti di natura patrimoniale. La sezione finanziaria è alimenta dalle scritture della contabilità finanziaria in fase di previsione, gestione e rendicontazione. I conti di natura economica e patrimoniale consentiranno la tenuta della contabilità economico-patrimoniale e la redazione del conto economico e dello stato patrimoniale in sede di rendiconto.

Il Piano dei conti integrato è allegato al D.Lgs. 118/2011 (allegato 6)[285)] ed è stato più volte sottoposto ad aggiornamento durante i tre anni di sperimentazione. L'obbligo di adozione del Piano è stato previsto a partire dal 2016 per tutti gli enti territoriali che non hanno preso parte alla sperimentazione.

Per ciascuna sezione è prevista un'articolazione in livelli che si raccordano con la struttura dei prospetti di bilancio. Nello specifico il primo livello della sezione finanziaria corrisponde per la spesa ai titoli, il secondo livello ai macroaggregati e così via fino ai capitoli e agli articoli; analogamente il primo livello del sezione finanziaria per le entrate corrisponde ai titoli, il secondo alle tipologie etc.. Una corrispondenza analoga a quella individuata per i conti di natura finanziaria è prevista anche per i conti di natura economica e patrimoniale che si raccordano rispettivamente con gli schemi di conto economico e stato patrimoniale.

Il DPCM 28 dicembre 2011 prevede un elevato livello di rigidità del Piano stabilendo una codifica e una descrizione univoche per ciascuno conto fino al quinto livello (al sesto per i conti della sezione patrimoniale), lasciando agli enti la possibilità di suddividere le voci esclusivamente al sesto livello (al settimo per i conti di natura patrimoniale). In conseguenza di ciò tutti gli enti territoriali utilizzeranno la medesima codifica per alimentare i conti della contabilità finanziaria fino al livello dei capitoli di spesa, e potranno definire autonomamente esclusivamente l'articolazione dei capitoli in articoli.

Una tale rigidità della struttura del Piano dei conti consentirà un elevato livello di integrazione e comparabilità tra i bilanci degli enti territoriali rispondendo anche alle esigenze di controllo da parte dei livelli centrali di gestione della spesa.

L'elaborazione delle informazioni raccolte periodicamente rappresenterà un'importante fonte informativa sugli andamenti della finanza pubblica territoriale per il Ministero dell'Economia e delle Finanze, per il Ministero dell'Interno e per la Corte dei conti. La riforma prevede che, al fine di facilitare il monitoraggio e il confronto delle grandezze di finanza pubblica, gli enti territoriali siano tenuti ad allegare al bilancio annuale di previsione un documento conoscitivo concernente le previsioni relative alle voci del Piano dei conti integrato. Inoltre, in sede di rendiconto, la nota integrativa deve essere corredata di un allegato conoscitivo che esponga le risultanze degli aggregati del

---

285) Si veda l'articolo 4.

Piano, fornendo in tal modo un supporto all'analisi degli scostamenti tra consuntivo e preventivo.

In ultimo, a partire dal 1 gennaio 2017, è stabilito che la codifica utilizzata per il Piano dei conti integrato sostituisca la codifica SIOPE utilizzata per le comunicazione effettuate dai tesorieri degli enti, consentendo in tal modo un controllo sempre più cogente e tempestivo della dinamica evolutive delle grandezze finanziarie dei singoli enti e l'analisi del rispetto delle condizioni di equilibrio finanziario di ciascun ente.

Connessa al funzionamento del Piano è la definizione del concetto di transazione elementare contenuta all'art. 5 del D.Lgs. 118/2011. La transazione elementare può essere definita come l'unità informativa minima che alimenta il sistema contabile di un ente territoriale e che consente di rappresentare i fatti di gestione che hanno rilevanza ai fini del sistema contabile. In base all'art. 5 del decreto ogni atto di gestione genera una transazione elementare alla quale è attribuita una codifica che consente la rilevazione del fatto di gestione a essa associato nel sistema contabile dell'ente[286)].

11.7 La contabilità economico-patrimoniale degli enti territoriali

La legge delega 5 maggio 2009, n. 42 ha previsto per le Regioni, le Province e i Comuni che al sistema di contabilità finanziaria si affianchi un sistema e schemi di contabilità economico-patrimoniale ispirati a comuni criteri di contabilizzazione.

Tale disposizione è stata recepita dall'art. 2 comma 1 del D.Lgs. 118/2011 che ha sancito per gli enti sopra indicati l'adozione a fini conoscitivi, anche di un sistema di contabilità economico-patrimoniale che consenta la rilevazione unitaria dei fatti gestionali. Il citato articolo ha, inoltre, esteso tale previsione anche agli enti strumentali degli enti territoriali che utilizzano come sistema di rilevazione contabile la contabilità finanziaria.

Elemento caratterizzante il nuovo assetto della contabilità economica negli enti territoriali è la previsione di un sistema integrato di rilevazione. Pertanto, ciascun fatto di gestione è rappresentato in entrambe le prospettive, finanziaria ed economico-patrimoniale.

---

286) L'allegato 7 del D.Lgs. 118/2011 chiarisce le modalità di codifica della transazione elementare stabilendo che la struttura della codifica della transazione elementare è costituita da:

a) codice funzionale per missioni e programmi (solo per le spese);
b) codice economico attribuito alle articolazioni del piano Piano dei conti integrato;
c) codice identificativo della classificazione Cofog al secondo livello, per le spese;
d) codice identificativo delle transazioni dell'Unione europea;
e) codice SIOPE;
f) codice unico di progetto, identificativo del progetto d'investimento pubblico realizzato dall'amministrazione (solo per le spese di investimento);
g) codice identificativo dell'entrata ricorrente e non ricorrente;
h) codice identificativo dei capitoli del perimetro sanitario (solo per le Regioni);
i) codice che identifica il programma cui si riferiscono le spese imputate ai programmi riguardanti la politica regionale unitaria (solo per le Regioni).

Il funzionamento del sistema di contabilità economico-patrimoniale è disciplinato da due princìpi contabili, rispettivamente:

– il principio della competenza economica, che illustra le logiche con le quali le grandezze economiche sono imputate agli esercizi di competenza (allegato 1 del D.Lgs. 118/2011);

– il principio applicato della contabilità economico-patrimoniale, che individua in modo puntuale il trattamento contabile delle operazioni e dei fatti di gestione che caratterizzano l'attività di un ente territoriale (allegato 4/3 del D.Lgs. 118/2011).

Il principio della competenza economica

In base al principio della competenza economica sono imputati ai diversi periodi amministrativi gli effetti economici e patrimoniali delle operazioni e attività che ciascun ente territoriale (o ente strumentale) svolge nel corso dell'esercizio, anche se non direttamente collegate ai relativi movimenti finanziari. Tale principio contabile consente l'individuazione delle grandezze che compongono i prospetti di natura economica e patrimoniale del sistema di bilancio degli enti territoriali. In particolare, è funzionale alla redazione del conto economico e del conto del patrimonio nella fase di rendicontazione dell'attività di gestione.

L'identificazione e l'attribuzione all'esercizio delle dimensioni economiche della gestione avviene in ragione delle utilità economiche acquisite o cedute dall'amministrazione pubblica. Il principio della competenza economica chiarisce che l'effetto delle operazioni e degli altri eventi di gestione deve essere rilevato contabilmente nell'esercizio al quale tali operazioni si riferiscono e non in quello nel quale si concretizzano i relativi movimenti finanziari.

Ai fini dell'individuazione delle componenti economiche del risultato di esercizio, il principio contabile distingue tra due categorie di operazioni di gestione:

– operazioni associate allo svolgimento di un attività di scambio o vendita con il mercato (processi di acquisizione, trasformazione e vendita) che daranno luogo a rilevazione di costi e ricavi.

– operazioni non caratterizzate dallo scambio con il mercato e derivanti dall'esercizio dell'attività istituzionale o di erogazione dell'ente (tributi, contributi, trasferimenti, erogazioni di servizi) che daranno luogo a oneri e proventi.

In sintesi, il principio della competenza economica prevede i criteri per l'imputazione dei componenti positivi e negativi a un esercizio, in particolare:

– sono ricavi e proventi di competenza dell'esercizio quelli per i quali il processo produttivo del bene o del servizio è stato completato ed il medesimo bene o servizio è stato venduto, ceduto o erogato, indipendentemente dal verificarsi della movimentazione finanziaria. Sono, invece, considerati di competenza dell'esercizio i proventi derivanti dall'attività istituzionale dell'ente (es. tributi) che sono stati incassati nel corso dell'anno e utilizzati per il finanziamento delle spese derivanti dallo svolgimento dell'attività istituzionale dell'ente;

– sono costi e oneri di competenza dell'esercizio quelli correlati ai ricavi di competenza.

Il principio della correlazione tra costi/oneri e ricavi/proventi di esercizio costituisce un elemento fondamentale del principio della competenza economica ed esprime la necessità di contrapporre ai componenti economici positivi dell'esercizio i relativi componenti economici negativi, siano essi certi o presunti.

Il principio contabile chiarisce le modalità attraverso le quali è possibile individuare la correlazione tra i costi/oneri ed i ricavi/proventi e, quindi, attribuire all'esercizio i costi/oneri di competenza.

Tale correlazione si realizza:

– per associazione di causa a effetto con il ricavo, effettuata analiticamente o in base ad assunzioni del flusso dei costi;

– per ripartizione dell'utilità o funzionalità pluriennale su base razionale e sistematica (ammortamento);

– per imputazione diretta dei costi al conto economico dell'esercizio, o perché associati a funzioni istituzionali o perché associati al tempo o perché sia venuta meno l'utilità o la funzionalità del costo.

Costituisce una parziale deroga al corollario della correlazione tra ricavi e costi l'imputazione dei proventi da trasferimenti, nella misura in cui l'individuazione del provento è commisurata all'ammontare del costo o dell'onere a copertura del quale il provento è stato ottenuto e solo a condizione che le risorse finanziarie siano state acquisite.

A seguito dell'individuazione delle grandezze economiche di ricavo/provento e di costo/onere di competenza dell'esercizio è possibile addivenire alla determinazione del risultato di gestione conseguito dall'amministrazione.

Il principio applicato della contabilità economico patrimoniale

Il principio applicato della contabilità economico patrimoniale è illustrato nell'allegato 4/3 del D.Lgs. 118/2011. Il principio, al pari degli altri principi applicati è stato oggetto di revisioni e modifiche in ragione dell'esigenze applicative derivanti dai risultati della sperimentazione.

Il principio applicato della contabilità economico patrimoniale illustra le modalità operative di tenuta della contabilità e chiarisce, inoltre, le modalità di integrazione tra le rilevazioni in contabilità finanziaria e quelle in contabilità economico patrimoniale (che ne rappresentano l'aspetto derivato). Si legge nel principio che: "*per consentire la rilevazione unitaria dei fatti gestionali nei loro profili finanziario ed economico-patrimoniale, le rilevazioni della contabilità finanziaria misurano il valore monetario dei costi/oneri sostenuti e dei ricavi/proventi conseguiti durante l'esercizio. Pur non esistendo una correlazione univoca fra le fasi dell'entrata e della spesa ed il momento in cui si manifestano i ricavi/proventi ed i costi/oneri nel corso dell'esercizio, i ricavi/proventi*

conseguiti sono rilevati in corrispondenza con la fase dell'accertamento delle entrate, ed i costi/oneri sostenuti sono rilevati in corrispondenza con la fase della liquidazione delle spese".

Eccezione a tale regola generale di rilevazione integrata è rappresentata dalla rilevazione dei costi derivanti da trasferimenti e contributi (correnti, agli investimenti e in c/capitale) i quali sono rilevati al momento dell'impegno delle spese e non come previsto per le altre tipologie di spese al momento della liquidazione. Chiarisce, inoltre, il principio applicato che l'accertamento di entrate appartenenti ai Titoli 5 "Entrate da riduzione di attività finanziaria", 6 "Accensione di prestiti", 7 "Anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere" e 9 "Entrate per conto terzi e partite di giro" non determinano la rilevazione di ricavi, ma esclusivamente di crediti.

Analogamente per la spesa, l'impegno di spese appartenenti ai Titoli 3 "Spese per incremento attività finanziarie", 4 "Rimborso Prestiti", 5 "Chiusura Anticipazioni ricevute da istituto tesoriere/cassiere" e 7 "Uscite per conto terzi e partite di giro" non determinano la rilevazione di costi, ma esclusivamente di debiti.

Si legge nel principio che la corretta applicazione delle nuove regole della competenza finanziaria consentiranno alla contabilità finanziaria di costituire una corretta misura della contabilità economico-patrimoniale, rafforzando l'integrazione dei due sistemi.

Nel documento è, inoltre, disciplinato il trattamento delle differenti tipologie di operazione di gestione e, per ciascuna voce di conto economico e di stato patrimoniale, sono illustrati il contenuto e le modalità di rilevazione integrata.

Seguendo la struttura del principio contabile sono illustrati il contenuto della voci che compongono il conto economico, partendo dai componenti positivi del risultato di gestione e proseguendo con il contenuto delle componenti negative. Successivamente sono illustrati: il contenuto delle voci dello stato patrimoniale definendo le modalità di rilevazione delle attività e i criteri di valutazione anche in sede di prima formazione dello stato patrimoniale. Sono, infine, illustrati il contenuto e le modalità di valutazione delle voci che compongono il patrimonio netto dell'ente e le passività.

Nella parte conclusiva del documento sono descritte le modalità di contabilizzazione delle operazioni nel sottosistema dei conti d'ordine e delle modalità di integrazione tra tale sottosistema e le rilevazioni in contabilità finanziaria. In appendice, infine, sono contenuti degli esempi numerici relativi alla rilevazione integrata tra contabilità finanziaria e contabilità economico-patrimoniale.

11.8 Il bilancio consolidato dell'ente territoriale

Il D.Lgs. 118/2011 prevede l'obbligo di redazione del bilancio consolidato del gruppo economico facente capo all'ente territoriale. La disciplina è contenuta nel principio contabile applicato del bilancio consolidato (allegato 4/4 del decreto).

In base a quanto previsto nel principio contabile gli enti territoriali redigono il bilancio consolidato con i propri enti e organismi strumentali, aziende, società controllate e partecipate. Sono inclusi nel bilancio consolidato tutti gli enti strumentali, le aziende, le

società controllate e partecipate, indipendentemente dalla loro forma giuridica pubblica o privata, anche se le attività che svolgono sono dissimili da quelle degli altri componenti del gruppo.

Nell'ambito del nuovo assetto contabile delineato dalla riforma, il bilancio consolidato ha la finalità di rappresentare in modo veritiero e corretto la situazione finanziaria e patrimoniale e il risultato economico della complessiva attività svolta dall'ente attraverso le proprie articolazioni organizzative, i suoi enti strumentali e le sue società controllate e partecipate.

Il bilancio consolidato sopperisce alle carenze informative e valutative dei bilanci degli enti che perseguono le proprie funzioni anche attraverso enti strumentali, fornendo all'amministrazione capogruppo un nuovo e utile strumento per programmare, gestire e controllare il proprio gruppo "aziendale". Con la redazione del consolidato sarà dunque possibile ottenere e comunicare all'esterno la visione completa delle consistenze patrimoniali, finanziarie ed economiche del gruppo che fa capo all'amministrazione pubblica.

Il principio contabile applicato chiarisce le modalità di individuazione dell'area di consolidamento, la metodologia da utilizzare e le operazioni di consolidamento; precisa, infine, che, per quanto non specificatamente previsto nel principio, si fa rinvio ai principi contabili generali civilistici e a quelli emanati dall'Organismo Italiano di Contabilità (OIC).

Individuazione dell'area di consolidamento

Ai fini dell'individuazione del perimetro di consolidamento il principio stabilisce che la definizione del gruppo amministrazione pubblica fa riferimento alla condizione di controllo di "diritto", di "fatto" e "contrattuale" (e quindi anche nei casi in cui non è presente un legame di partecipazione) e alla condizione di partecipazione dell'ente territoriale in società, enti e istituzioni.

Secondo quanto previsto dal principio applicato devono essere consolidati:

– gli organismi strumentali dell'amministrazione pubblica capogruppo;

– gli enti strumentali controllati e partecipati dall'amministrazione pubblica capogruppo;

– le società controllate dall'amministrazione pubblica capogruppo (a esclusione delle società quotate);

– le società partecipate dall'amministrazione pubblica capogruppo.

Per ciascuna di tali categorie di enti/società è definito il rispettivo concetto di controllo che ne determina l'inserimento nel consolidato.

Gli organismi strumentali sono già compresi nel bilancio economico-patrimoniale della capogruppo in quanto sue articolazioni organizzative e, pertanto, non necessitano di ulteriore consolidamento.

Nell'ambito degli enti strumentali sono consolidati quelli costituiti dagli enti pubblici e privati e dalle aziende nei cui confronti l'amministrazione pubblica:

a. ha il possesso, diretto o indiretto, della maggioranza dei voti esercitabili;

b. ha il potere, assegnato da legge, statuto o convenzione, di nominare o rimuovere la maggioranza dei componenti degli organi decisionali;

c. esercita, direttamente o indirettamente la maggioranza dei diritti di voto;

d. ha l'obbligo di ripianare i disavanzi nei casi consentiti dalla legge, per percentuali superiori alla quota di partecipazione;

e. esercita un'influenza dominante in virtù di contratti o clausole statutarie tra cui i contratti di servizio pubblico e di concessione stipulati con enti o aziende che svolgono prevalentemente l'attività oggetto di tali contratti.

Ai fini del consolidamento sono considerate controllate le società nei cui confronti la capogruppo:

a. ha il possesso, diretto o indiretto, anche sulla scorta di patti parasociali, della maggioranza dei voti esercitabili nell'assemblea ordinaria o dispone di voti sufficienti per esercitare un'influenza dominante sull'assemblea ordinaria;

b. ha il diritto, in virtù di un contratto o di una clausola statutaria, di esercitare un'influenza dominante. I contratti di servizio pubblico e di concessione stipulati con società che svolgono prevalentemente l'attività oggetto di tali contratti presuppongono l'esercizio di influenza dominante.

Anche le società partecipate sono consolidate nell'ipotesi in cui la capogruppo disponga, direttamente o indirettamente, di una quota significativa di voti, esercitabili in assemblea, pari o superiore al 20 per cento (10 per cento per le società quotate) o, indipendentemente dalla quota, se trattasi di società a totale partecipazione pubblica affidatarie dirette di servizi pubblici locali della regione o dell'ente locale.

Il principio applicato definisce, inoltre, i criteri per l'esclusione delle società e degli enti o istituzioni partecipati che fanno parte del gruppo amministrazione pubblica ma non sono ricompresi nel consolidato. L'esclusione può essere effettuata in funzione delle seguenti cause:

– irrilevanza della partecipazione, che si verifica quando il bilancio di un componente del gruppo non influenza la rappresentazione veritiera e corretta della situazione patrimoniale e finanziaria e del risultato economico del gruppo. Sono considerati irrilevanti i bilanci che presentano un'incidenza del totale dell'attivo, del patrimonio netto e del totale dei ricavi caratteristici inferiore al 10 per cento per gli enti locali e al 5 per cento per le regioni e le province autonome rispetto alla posizione patrimoniale, economico e finanziaria della capogruppo (ovvero dell'ente). Sono in ogni caso considerate irrilevanti le quote di partecipazione inferiori all'uno per cento del capitale della partecipata;

– impossibilità di reperire le informazioni necessarie al consolidamento in tempi ragionevoli e senza spese sproporzionate.

Il metodo di consolidamento e le operazioni di consolidamento

Il principio prevede l'utilizzo di due metodologie di consolidamento in ragione della tipologia di ente o società da consolidare:

– il metodo di consolidamento integrale è utilizzato per le società e gli enti strumentali controllati;

– il metodo di consolidamento proporzionale è utilizzato per le società e gli enti strumentali partecipati.

Nel caso di applicazione del metodo di consolidamento integrale è previsto che nel bilancio sia indicata la quota di pertinenza di terzi distintamente da quella della capogruppo sia nello stato patrimoniale sia nel conto economico.

Il principio stabilisce che l'obbligo di emanare e diffondere agli enti consolidati le direttive di natura contabile sia in capo alla capogruppo, la quale deve garantire che il contenuto[287)] e le scadenze dei documenti contabili da consolidare siano uniformi e omogenei.

Ai componenti del gruppo pubblico è richiesta la trasmissione alla capogruppo della documentazione necessaria alla redazione del bilancio consolidato ovvero: del bilancio consolidato, per gli enti che sono a loro volta capogruppo, del bilancio di esercizio, per quelli che adottano la contabilità economico-patrimoniale e del rendiconto per gli enti in contabilità finanziaria.

Dopo aver raccolto i documenti contabili ed effettuato le operazioni necessarie a uniformarne il contenuto, la capogruppo procede a effettuare il consolidamento dei bilanci eliminando le operazioni infragruppo.

Il consolidato considera solo le operazioni che gli enti inclusi nel perimetro di consolidamento hanno effettuato con i terzi estranei al gruppo, in quanto riflette la situazione patrimoniale, finanziaria e il risultato economico conseguito dal "gruppo amministrazione pubblica" quale unitaria entità economica, sebbene composta da una pluralità di soggetti giuridici distinti. A tal fine, in sede di consolidamento, sono eliminate le operazioni reciproche tra gli enti del gruppo, in quanto costituiscono semplicemente trasferimenti interni di risorse. La mancata eliminazione di tali partite determinerebbe, infatti, un indebito accrescimento dei saldi dei conti del "gruppo amministrazione pubblica" e una non corretta rappresentazione della reale situazione patrimoniale ed economica dello stesso.

A seguito dell'eliminazione delle operazioni infragruppo il processo di consolidamento prevede l'individuazione della quota di patrimonio netto e del risultato economico di pertinenza dei terzi a cui segue il consolidamento delle voci dei singoli bilanci degli enti consolidati. In tale fase i bilanci della capogruppo e dei componenti del gruppo, opportunamente rettificati sono aggregati voce per voce, facendo riferimento ai singoli valori contabili.

Il consolidamento dei conti è effettuato dalla capogruppo che procede a sommare i corrispondenti valori dello stato patrimoniale (attivo, passivo e patrimonio netto) e del

---

287) Nei casi in cui i criteri di valutazione e di consolidamento adottati nell'elaborazione dei bilanci da consolidare non sono tra loro uniformi, pur se corretti, l'uniformità è ottenuta apportando a tali bilanci opportune rettifiche in sede di consolidamento.

conto economico (ricavi e proventi, costi e oneri) delle società e degli enti del gruppo. Il consolidamento è effettuato:

– per l'intero importo delle voci contabili con riferimento ai bilanci degli enti strumentali e delle società controllate (c.d. metodo integrale);

– per un importo proporzionale alla quota di partecipazione, con riferimento ai bilanci delle società partecipate (c.d. metodo proporzionale).

11.9 Alcune considerazioni sul processo di armonizzazione contabile degli enti territoriali

A conclusione di questa rassegna delle principali caratteristiche del sistema contabile degli enti territoriali delineato dal D.Lgs. 118/2011 si ritiene opportuno richiamare in un quadro di sintesi *le spinte* che hanno dato avvio al processo di riforma e *le finalità* perseguite mediante le scelte tecniche e di principio attuate con i provvedimenti normativi, anche al fine di individuare *le opportunità* e *le incognite* conseguenti alla piena attuazione del nuovo impianto contabile previsto dalla riforma.

La principale spinta al processo di armonizzazione è rappresentata dall'esigenza di migliorare l'*accountability*[288)] dei conti pubblici del nostro Paese influenzata dalla presenza di una pluralità di sistemi contabili e di schemi di bilancio vigenti nei diversi sotto-settori dell'amministrazione pubblica e da prassi contabili consolidatesi nel corso degli anni che miravano a garantire la correttezza formale dei documenti contabili piuttosto che la rappresentazione veritiera dei fatti e dei risultati di gestione.

Per rispondere a tali esigenze, la riforma ha definito un sistema organico e omogeneo di principi, documenti e strumenti contabili unico e comune a tutti gli enti territoriali, in grado di superare le precedenti differenze e, al contempo, di tenere conto delle peculiarità gestionali di ciascun comparto. Inoltre, appare evidente lo sforzo di migliorare e ampliare il contenuto informativo dei documenti contabili che sono aumentati in numero rispetto al passato arricchendosi di allegati e prospetti di dettaglio. Con l'obiettivo di correggere le precedenti prassi contabili sono stati emanati i principi contabili applicati che illustrano in dettaglio le modalità di funzionamento del nuovo sistema contabile. In ultimo, la riforma, prevedendo l'obbligo di redazione del bilancio consolidato del "gruppo pubblica amministrazione", garantisce la rappresentazione dei risultati economici perseguiti da un ente pubblico anche mediante i propri enti e organismi strumentali e le società partecipate; aumentando, in tal modo, la trasparenza sulle modalità di impego delle risorse pubbliche e dei risultati conseguiti.

Ulteriore spinta all'avvio del processo di riforma è rappresentato dalle modifiche in senso federale del Titolo V della Costituzione. Nel nuovo assetto costituzionale diviene cruciale dotare le amministrazioni pubbliche di strumenti e infrastrutture (normative, contabili,

---

288) Con il temine *accountability* ci si riferisce alla responsabilità di un amministrazione pubblica di rendicontare in modo trasparente l'impiego delle risorse pubbliche consentendo ai soggetti esterni all'ente di verificarne l'operato in coerenza con le disposizioni di legge.

informatiche ecc.) in grado di garantire un più agevole e rapido coordinamento tra i differenti comparti pubblici nel perseguimento degli obiettivi, siano essi nazionali o locali.

A tal fine la riforma modifica, nelle tempistiche di approvazione dei documenti contabili, il ciclo della programmazione finanziaria degli enti territoriali rendendolo coerente con quello dello Stato. Sono, inoltre, apportate modifiche agli schemi di bilancio degli enti territoriali prevedendo un'articolazione delle voci di spesa per missioni e programmi analoga a quella utilizzata per il bilancio dello Stato. Infine, la riforma introduce l'obbligo di utilizzo di un unico Piano dei conti integrato che, quando sarà utilizzato per le rilevazioni SIOPE, consentirà un migliore e più tempestivo controllo da parte dell'amministrazione centrale sull'andamento della finanza pubblica territoriale.

Ultima, ma non meno rilevante, spinta alla modifica dei precedenti sistemi contabili è rappresentata dall'esigenza di rendere il sistema di contabilità pubblica territoriale coerente con le nuove regole della programmazione finanziarie dell'Unione Europea e con le sue linee di sviluppo. Negli ultimi anni, infatti, il processo di *governance* economica dell'Unione hanno subito profondi cambiamenti anche in ragione delle esigenze di maggiore trasparenza, coordinamento e rigore nei conti pubblici emerse con forza durante la recente crisi dei debiti sovrani.

Per rispondere a tale esigenza la riforma agisce, da un lato garantendo maggiori strumenti di controllo e coordinamento già illustrati in precedenza (schemi armonizzati di bilancio, Piano dei conti integrato, analogo contenuto dei documenti della programmazione finanziaria), dall'altro rendendo il contenuto del principio della "nuova" competenza finanziaria potenziata più coerente con il sistema europeo dei conti e con i principi della contabilità statistica (SEC 2010) in base al quale sono calcolate le grandezze di finanza pubblica. In ultimo, la riforma prevede l'introduzione della contabilità economico-patrimoniale che, nelle intenzioni del legislatore europeo, rappresenta il sistema contabile da adottare, in un prossimo futuro, quale sistema principale di tenuta dei conti pubblici.

In conclusione è possibile affermare che il processo di armonizzazione dei sistemi contabili degli enti territoriali dota il nostro Paese di un'infrastruttura contabile all'avanguardia e in grado di avviare un processo di modernizzazione della pubblica amministrazione finalizzato a un più efficiente e trasparente impiego delle risorse pubbliche. L'attuazione della riforma crea, infatti, le premesse per un sostanziale miglioramento della capacità di comunicazione dei risultati conseguiti dalla pubblica amministrazione ai propri cittadini e agisce, pertanto, sul livello di responsabilizzazione dei decisori pubblici nell'impiego delle risorse.

Tuttavia sono proprio la portata innovativa e la discontinuità con il passato a rappresentare i principali elementi in grado di minare il successo della riforma nella misura in cui possono generare delle profonde resistenze, anche di natura culturale, alla sua piena attuazione da parte degli enti territoriali.

Tali incertezze potranno essere superate mediante una diffusa attività di formazione e informazione effettuata presso gli enti territoriali e un elevato *commitment* da parte delle amministrazioni centrali che consentano di realizzare una profonda condivisione delle finalità perseguite e della bontà delle soluzioni utilizzate presso gli enti che sono tenuti alla sua applicazione. Solo in tal modo si potranno ottenere appieno i benefici delle disposizioni contenute nel D.Lgs. 118/2011.

Bibliografia

AA.VV., a cura di Borghi A., Cristo P., Farneti G. (2009), *Modulo Enti locali 2009,* IPSOA, Milano.

Auletta F., a cura di (2011), *Le espropriazioni presso terzi*, Zanichelli, Bologna.

Annessi P., Sicilia M., Steccolini I. (2009), *Il progetto di riforma della contabilità pubblica: quali implicazioni per il sistema delle amministrazioni pubbliche?,* in Azienda Pubblica, n. 4 2009, pp. 585 – 601, Maggioli Editore, Rimini.

Arpaia C., Ferro P., Giuzio W., Ivaldi G., Monacelli D. (2016), *L'e-government in Italia: situazione attuale, problemi e prospettive*, Questioni di Economia e Finanza, n. 309, Banca d'Italia, Roma.

Astegiano G. (2012), *Ordinamento e gestione contabile-finanziaria degli enti locali*, IPSOA, Milano.

Battini F. (2003), *L'amministrazione della spesa*, in *Trattato di diritto amministrativo* (a cura di Cassese S.), Giuffrè, Milano.

Balassone F., Franco D. (1996), *Il fabbisogno finanziario pubblico*, in Temi di discussione, n. 277, Banca d'Italia, Roma.

Banca d'Italia (1997), *Il controllo dei flussi di cassa della tesoreria dello Stato*, Bollettino Economico, n. 29, Roma.

Bassi M. L. (1992), *La gestione del debito pubblico*, Franco Angeli, Milano.

Bassi M. L. (1997), *Recenti evoluzioni normative del sistema di tesoreria statale*, in *Politica e mezzogiorno*, Vol. 6, n. 3-4, La Nuova Italia, Firenze.

Bilancio di cassa e Tesoreria statale (2010), Testimonianza del Capo del Servizio Rapporti con il Tesoro, Bruno D'Offizi, alla 5^ Commissione del Senato (Programmazione economica, Bilancio) in materia di passaggio dal bilancio di competenza al bilancio di cassa, Roma.

Bisio L., Nicolai M. (2009), *Il patto di stabilità e gli strumenti di finanza locale. Analisi evolutiva e prospettive per il futuro,* Maggioli Editore, Rimini.

Bove A. (1997), *I servizi di tesoreria e cassa degli enti pubblici*, Noccioli, Firenze.

Bubbio A. (2009), *La guida del Sole 24 Ore al Budget*, Il Sole 24 Ore, Milano.

Bucci F. (2001), *I conti pubblici. I rapporti economico-finanziari tra il cittadino e la pubblica amministrazione.*, Franco Angeli, Milano.

Buscema A. (1997), *I controlli sulla tesoreria dello Stato*, in Politica e Mezzogiorno n. 3-4, La Nuova Italia, Firenze.

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, Roma.

Catalano G. (1998), *I controlli di cassa e il monitoraggio del fabbisogno del settore statale*, in La finanza pubblica italiana, Rapporto 1998, Il Mulino, Bologna.

Cavaliere A., Loriero F. (2011), *L'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro organismi*, Maggioli Editore, Rimini.

Codogno L., Innocenzi F. (1994), *La riforma del conto corrente di tesoreria e la riserva obbligatoria*, in Bancaria, n. 11, Bancaria editrice, Roma.

Cotula F., a cura di (1989), *La politica monetaria in Italia*, Il Mulino, Bologna.

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, Luiss University Press, Roma.

Da Empoli D., De Ioanna P., Vegas G. (a cura di), *Il bilancio dello Stato. La finanza pubblica tra Governo e Parlamento*, Il Mulino, Bologna.

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, Roma.

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, Roma.

Degni M., Ferro P. (2013), *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, Roma.

Degni M., Ferro P. (2014), *Tempi e procedure di pagamento delle PA: i provvedimenti per il pagamento dei debiti commerciali delle amministrazioni pubbliche nel biennio 2013/2014*, 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, Roma.

Degni M., Ferro P. (2016), *Il ritardo nei pagamenti nelle amministrazioni pubbliche*, Castelvecchi editore, Roma.

De Ioanna P. (1992), Voce "*Tesoro e tesorerie pubbliche*", in *Enciclopedia del diritto*, Giuffré, Milano.

De Ioanna P., Goretti C. (2008), *La decisione di bilancio in Italia*, Il Mulino, Bologna.

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, Roma.

D'Offizi B., Salvemini G. (1997), *Gestione della Tesoreria Statale e riflessi sulla liquidità bancaria* in Credito Popolare n. 1, Edicred, Roma.

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, Bancaria editrice, Roma.

Farneti G. (2009), *Programmare e controllare? È necessario, lo impone il federalismo, ma non solo. I risultati di una ricerca*, in Azienditalia, n. 4, IPSOA editore, Milano.

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, Roma.

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, Franco Angeli, 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 Pietro De Vecchis, Banca d'Italia, Roma.

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, Franco Angeli, Milano.

Ferro P., Salvemini G. (1999), *Il Patto di stabilità interno*, in Queste istituzioni, nn. 117-120, Roma.

Ferro P., Momigliano S., Salvemini G. (2000), *Sistemi imprenditoriali, pubblica amministrazione e competitività,* in I controlli delle gestioni pubbliche, Banca d'Italia, Roma.

Ferro P. (2000), *La riforma del bilancio e la tesoreria statale*, in Rivista di Diritto Finanziario e Scienza delle Finanze, n. 3, Giuffrè, Milano.

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.), Franco Angeli, Milano.

Ferro P. (2005), *L'evoluzione del sistema dei pagamenti pubblici*, in I conti dei sistemi delle autonomie (a cura di Bassi M.L.), Franco Angeli, Milano.

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, Roma.

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, 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, Rimini.

Ferro P., Arpaia C., Doronzo R. (2009), *Informatizzazione, trasparenza contabile e competitività della pubblica amministrazione: un'analisi a livello territoriale*, Questioni di Economia e Finanza, n. 48, Banca d'Italia, Roma.

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, Maggioli editore, Rimini.

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 nell'agenda digitale italiana*, Questioni di Economia e Finanza, n. 169, Banca d'Italia, Roma.

Ferro P. (2013), *Il ruolo dei pagamenti per la modernizzazione delle amministrazioni pubbliche*, Relazione al Forum ABI su Banche e PA, Roma.

Ferro P., Arpaia C. (2016), *Le potenzialità inespresse dei pagamenti pubblici*, in Bancaria, n. 2, Bancaria editrice, Roma.

Forte F. (1988), *Principi di economia finanziaria*, Giuffrè, Milano.

Frisullo A. (2011), *Il terzo*, in Auletta F. (a cura di), Le espropriazioni presso terzi, Zanichelli, Bologna.

Giarda P., Pedone A., Zoppi S. (1989), *Guida alla lettura dei documenti di finanza pubblica*, Formez, Napoli.

Gubitosi G. (2011), *Disciplina di tesoreria dello Stato*, in Auletta F. (a cura di), Le espropriazioni presso terzi, Zanichelli, Bologna.

La Grotteria E. C. (2012), *Il servizio di tesoreria*, in *Codice commentato di contabilità pubblica* (a cura di Orefice M.), Direkta Edizioni, Roma.

Letizia B. (1986), *I servizi di tesoreria degli enti pubblici*, Jovene, 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", Banca d'Italia, Perugia.

Lo Faso S. (1989), *Tesoreria statale*, in Dizionario di Contabilità pubblica, Barettoni Arleri A. (a cura di), Giuffrè, Milano.

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.), Giuffrè, Milano.

Maienza G. (1971), *Note sul servizio di Tesoreria provinciale dello Stato*, Banca d'Italia, Roma.

Mancini M. (1997), *Dall'ordinativo diretto al mandato informatico*, in *Le Tesorerie pubbliche: riforme e prospettive*, Quaderni di Politica e Mezzogiorno, n. 3-4, La Nuova Italia, Firenze.

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, Franco Angeli, Milano.

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., Roma.

Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato (2008), *I principali saldi di finanza pubblica: definizioni, utilizzo, raccordi,* a cura di Balassone, F., Mazzotta B. e Monacelli D.), Roma.

Monorchio A., Mottura L. (2008), *Compendio di contabilità di Stato*, Cacucci, Bari.

Mulazzani M. (2013), *L'armonizzazione contabile delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi*, Maggioli Editore, Rimini.

Mulone G., Roncuzzi B. (1989), *Il servizio di tesoreria statale gestito dalla Banca d'Italia*, Tematiche istituzionali, Banca d'Italia, Roma.

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, La Nuova Italia, Firenze.

Mulone G. (2006), *La Banca d'Italia e la tesoreria dello Stato*, Tematiche istituzionali, Banca d'Italia, Roma.

Padoa-Schioppa T. (1993), *Il mercato finanziario italiano nel mercato europeo*, in Rivista italiana di ragioneria e di economia aziendale, Rirea, Roma.

Pavan A., Reginato E., Conversano C., Fadda I. (2008), *La contabilità dei comuni italiani alla vigilia della riforma federale. Indagine sul grado di attuazione del modello informativo/contabile e di controllo previsto dal TUEL,* Osservatorio per la finanza e la contabilità degli enti locali e Università degli studi di Cagliari.

Pozzoli S. (2010), *Bilancio Consolidato degli enti locali,* Il Sole24ORE Pirola, Milano.

Quecchia M. (2013), *Il nuovo ordinamento contabile degli enti locali,* Maggioli Editore, Rimini.

Ragioneria Generale dello Stato (2012), *La tesoreria dello Stato nel processo di potenziamento del bilancio di cassa*, documento pubblicato dal Servizio Studi, Roma.

Ranucci S. (2012) *Il processo di armonizzazione contabile degli enti territoriali: il D.Lgs 118 del 23 giugno 2011 e l'avvio della sperimentazione,* in Azienditalia, n. 1, IPSOA editore, Milano.

Ranucci S. (2012) *Le caratteristiche del sistema di contabilità economico patrimoniale previsto dal D.Lgs n. 118/ 2011*, in Azienditalia n. 3/2012 IPSOA editore, Milano.

Sailendra P., 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*, Franco Angeli, Milano.

Salvemini M. T. (1966), *Introduzione all'analisi della politica di tesoreria*, in Moneta e credito, Banca Nazionale del Lavoro, Roma.

Salvemini M. T. (1974), *La moneta nella politica di finanziamento del disavanzo*, Giuffré, Milano.

Salvemini M. T. (1983), *Il Tesoro e il mercato monetario, le nuove responsabilità dopo il divorzio*, Economia Italiana, n. 3, Europeye, Roma.

Salvemini M. T. (1989), *La gestione della tesoreria dello Stato*, in Formez, Guida alla lettura dei documenti di finanza pubblica, Strumentiformez, n. 4, Napoli.

Salvemini G., Salvemini M. T. (1989), *Il credito automatico del Tesoro presso la Banca Centrale*, Franco Angeli, Milano.

Salvemini M. T. (1996), *Il ruolo della tesoreria in un sistema finanziario complesso*, in Politica Economica, Vol. 12, n. 3, Il Mulino, Bologna.

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, Franco Angeli, Milano.

Salvemini M. T. (2009), *L'indipendenza della Banca Centrale e il "divorzio*", in Andreatta economista, Il Mulino, Bologna.

Santoro P. (2010), *Manuale di contabilità e finanza pubblica*, Maggioli editore, Rimini.

Scarpelli G. (2001), *La gestione del debito pubblico in Italia*, Bancaria Editrice, Roma.

Sorvillo E. (1961), *La Tesoreria dello Stato dai primordi dell'unificazione italiana al conferimento del servizio provinciale alla Banca d'Italia*, Banca d'Italia, Roma.

Spaventa L., Chiorazzo V. (2000), *Astuzia o virtù? Come accadde che l'Italia fu ammessa all'Unione Monetaria*, Donzelli, Roma.

Tomassetti A., Ranucci S. (2012), *Gli effetti del Federalismo municipale sul bilancio dell'ente locale,* Franco Angeli, Milano.

Tresoldi C. (2000), *L'evoluzione del servizio di tesoreria statale e il sistema dei pagamenti*, in Bancaria, n. 4, Bancaria editrice, Roma.

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, UTET Giuridica, Torino.

Zaccaria F. (1987), *Il fabbisogno pubblico: formazione e copertura*, ECIG, Genova.

Zaccaria F., Bassi M. L. (1989), *Contabilità dello Stato e degli enti pubblici*, ECIG, Genova.

Zaccaria F. (2000), *Conti pubblici: analisi di un risanamento difficile*, Franco Angeli, Milano.

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, Roma.

Zanchi P. (1987), *La metodologia dei conti del settore pubblico allargato e i rapporti finanziari tra i diversi livelli di governo*, Franco Angeli, Milano.

Ziruolo A. (2013), *Contabilità e bilancio degli enti locali*, Maggioli Editore, Rimini.