



BANCA D'ITALIA  
EUROSISTEMA

## Tematiche istituzionali

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

Terza edizione

a cura di Pasquale Ferro





BANCA D'ITALIA  
EUROSISTEMA

# Tematiche istituzionali

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

Terza edizione

a cura di Pasquale Ferro

© Banca d'Italia, 2021

**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

<b>Introduzione alla terza edizione</b>	9
<b>Introduzione alla seconda edizione</b>	17
<b>Premessa e sintesi del primo volume</b>	21
<b>1. Banca d'Italia e Tesoreria dello Stato (Pasquale Ferro)</b>	27
1.1 L'affidamento alla Banca d'Italia del servizio di tesoreria dello Stato: cenni storici	27
1.2 La nascita della tesoreria unica	31
1.3 La tesoreria unica "mista" e la sperimentazione per il superamento della disciplina	35
1.4 Le misure per il controllo dei flussi di cassa	39
1.5 La generalizzazione della tesoreria unica "mista" e i provvedimenti successivi	43
1.6 Dalla tesoreria tradizionale a quella telematica e informativa	48
1.7 Le prospettive della tesoreria statale alla luce del Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD)	52
<b>Appendice</b>	
Uno sguardo ai modelli di tesoreria prevalenti all'estero (Walter Giuzio e Dario Burgio)	57
<b>2. Rapporti finanziari tra Tesoro e Banca d'Italia (Pasquale Ferro)</b>	83
2.1 Introduzione	83
2.2 Il conto corrente per il servizio di tesoreria	84
2.3 L'istituzione del conto "Disponibilità del Tesoro per il servizio di tesoreria"	89
2.4 Il fabbisogno: definizione e rilevazione attraverso le operazioni della tesoreria	91
2.5 Gli obblighi informativi previsti dalla legge 31 dicembre 2009 n. 196 per migliorare la programmazione dei flussi di cassa	98
<b>3. Il sistema dei pagamenti pubblici (Carlo Maria Arpaia e Walter Giuzio)</b>	109

3.1	L'importanza dei pagamenti pubblici	109
3.2	Il sistema dei pagamenti pubblici in Italia: attori, regole, infrastrutture	113
3.2.1	Gli attori del sistema e il ruolo del tesoriere	113
3.2.2	Le norme contabili e il contenuto informativo degli ordinativi di pagamento e incasso	115
3.2.3	Le infrastrutture e le procedure di pagamento (e incasso)	116
3.3	Il ruolo dei pagamenti pubblici per l'innovazione della PA	117
3.3.1	PA e innovazione, la situazione della PA Italiana nel quadro internazionale	117
3.3.2	Il piano di sviluppo della pubblica amministrazione digitale e le piattaforme abilitanti	119
3.3.3	PagoPa	119
3.3.4	Il potenziale innovativo del sistema SIOPE/SIOPE+	120
3.4	Le prospettive e i punti aperti	123
<b>4.</b>	<b>Il rinnovamento della tesoreria statale</b> (Emanuela Nuccetelli)	125
	<b>Premessa</b>	125
4.1	I pagamenti	127
4.2	Le riscossioni	131
4.3	La procedura per la tesoreria unica telematica	134
4.4	Il servizio di cassa svolto per conto delle Agenzie fiscali e dell'INPS	134
4.5	Impatti normativi, operativi e organizzativi della tesoreria telematica	135
4.6	Il regolamento di incassi e pagamenti	139
<b>Appendice 1</b>		
	Statistiche operative di Tesoreria per l'anno 2020	141
<b>Appendice 2</b>		
	L'emergenza sanitaria: il sostegno a famiglie e imprese erogato attraverso la Tesoreria (Piercarlo Venditti e Ilaria Salvati)	151
<b>5.</b>	<b>Tesoreria estera</b> (Alessandra Bacà, Francesca Sarri e Paolo Zanela)	161
	<b>Premessa</b>	161
5.1	I pagamenti di tesoreria estera	162
5.2	Gli incassi di tesoreria estera	163
5.3	I crediti documentari	163
5.4	Le prospettive della tesoreria estera	167
<b>6.</b>	<b>Gli atti impeditivi di tesoreria</b> (Lucia D'Alessandro e Giuseppe Russo)	169
	<b>Premessa e dati statistici</b>	169
6.1	Il ruolo del terzo pignorato nel processo di esecuzione	171

6.2	Gli adempimenti delle Tesorerie quale terzo pignorato. Gli accantonamenti e la dichiarazione di terzo	173
6.3	La competenza territoriale delle Tesorerie	175
6.4	L'ordinanza di assegnazione	175
6.5	L'impignorabilità dei fondi pubblici presso la Tesoreria	176
6.6	I pignoramenti esattoriali di cui all'art. 72- <i>bis</i> , D.P.R. n. 602 del 1973	178
6.7	La cooperazione con gli interlocutori istituzionali per una più efficace gestione dei pignoramenti	180
<b>7.</b>	<b>Linee generali di indirizzo per la Tesoreria informativa</b> (Marco Martella)	185
	<b>Premessa</b>	185
7.1	Gli utenti della tesoreria informativa	186
7.2	I potenziali ambiti di utilizzo delle statistiche della tesoreria statale e del SIOPE: alcuni esempi	187
7.3	Requisiti per la produzione e pubblicazione periodica delle informazioni di tesoreria	189
<b>8.</b>	<b>L'analisi dei flussi finanziari degli enti in Tesoreria: prospettive</b> (Fabrizio Renzi e Valerio Scambelluri)	191
	<b>Premessa</b>	191
8.1	Requisiti per la produzione e pubblicazione periodica delle informazioni di tesoreria	195
8.2	I conti delle Amministrazioni centrali	197
	8.2.1 Incassi fiscali versati in Tesoreria	199
	8.2.2 Il ruolo della Tesoreria Statale nei rapporti finanziari tra Italia e Unione europea	201
8.3	I conti delle Amministrazioni locali	204
8.4	I conti degli Enti di Previdenza	208
8.5	I conti dei soggetti esterni alle AP	209
<b>9.</b>	<b>Le basi dati della Tesoreria statale</b> (Pasquale Ferro e Stefano Ranucci)	211
	<b>Premessa</b>	211
9.1	Alcune riflessioni sulla gestione delle informazioni nell'era dei <i>big data</i>	212
9.2	L'evoluzione del ruolo di Tesoriere dello Stato: da esecutore del Bilancio a produttore di informazioni sui conti pubblici	215
	9.2.1 Decentramento delle decisioni di spesa e accentramento della liquidità presso la Tesoreria	216
	9.2.2 Informatizzazione delle procedure di tesoreria	218

9.3	Le basi informative della Tesoreria: una descrizione delle fonti, del contenuto, degli utilizzatori e delle finalità di utilizzo	219
9.4	Le direttrici dello sviluppo dell'attività di tesoreria svolta dalla Banca d'Italia	229
9.4.1	Il SIOPE+ e il nuovo modello di sviluppo dell'attività di tesoreria	230
9.4.2	La Tesoreria informativa	235
9.5	Alcune riflessioni sul modello di sviluppo dell'attività di tesoreria	238
<b>10.</b>	<b>La riforma del Conto Riassuntivo del Tesoro (Daniela Monacelli)</b>	<b>241</b>
10.1	Da dove proveniamo: cenni all'evoluzione della rendicontazione della cassa	241
10.2	Dove siamo: la riforma del 2009	247
10.3	Il nuovo Conto Riassuntivo del Tesoro	252
10.3.1	Le tavole di sintesi	257
10.3.2	Il raccordo tra la rendicontazione del CRT e il saldo di cassa del settore statale	261
10.3.3	Il raccordo tra la rendicontazione del CRT e il debito statale	265
10.4	Verso una maggiore trasparenza?	267
	<b>Appendice</b>	<b>269</b>
<b>11.</b>	<b>Fabbisogno e gestione del debito pubblico (Michele Manna, Giuliana Maurizi e Chiara Guerzoni)</b>	<b>279</b>
	<b>Premessa</b>	<b>279</b>
11.1	La composizione dei flussi di Tesoreria e l'impatto sul debito	281
11.2	L'evoluzione dell'attività di gestione del debito pubblico	284
11.3	La gestione del debito pubblico italiano nel confronto internazionale	293
11.4	Le prospettive	299
<b>12.</b>	<b>Gestione della liquidità del Tesoro (Carla Arbia)</b>	<b>305</b>
12.1	Il canale Tesoro in Italia prima dell'avvio della politica monetaria unica	305
12.2	La prima procedura OPTES (Operazioni per conto del Tesoro)	306
12.3	Lo "schema ideale" della BCE	307
12.4	La riforma del 2011 del conto "Disponibilità del Tesoro per il servizio di Tesoreria"	308
12.5	Il monitoraggio infragiornaliero	308
12.6	La condivisione con il MEF delle informazioni previsionali	310
12.7	Le Decisioni del 2014 del Consiglio direttivo della BCE	310
12.8	Recenti sviluppi e prospettive per la gestione della liquidità del MEF	313

12.9	L'operatività della gestione della liquidità del Tesoro a partire dal 2011	314
<b>13.</b>	<b>Rendicontazione</b> (Giuliana Maurizi e Candida Romagnuolo)	317
	<b>Premessa</b>	317
13.1	I soggetti e le modalità della rendicontazione storici	318
13.2	Il bilancio mensile	324
13.3	Cenni sulla responsabilità del Tesoriere	327
13.4	I principali utilizzi dei dati di rendicontazione	330
13.5	Le prospettive della rendicontazione	331
<b>14.</b>	<b>Il Sistema Informativo delle Operazioni degli Enti Pubblici (SIOPE)</b>	
	(Pasquale Ferro)	337
	<b>Premessa</b>	337
14.1	Cenni storici	338
14.2	La normativa	340
14.3	Gli obiettivi	341
14.4	I soggetti destinatari	343
14.5	Il funzionamento del SIOPE e il ruolo della Banca d'Italia	344
14.6	Utilizzo e sviluppo	345
14.7	Armonizzazione e coordinamento dei conti pubblici	347
14.8	Le prospettive	351
<b>15.</b>	<b>SIOPE+</b> (Carlo Maria Arpaia e Marco Fattore)	355
	<b>Premessa</b>	355
15.1	Da Siope a Siope+	355
15.2	Cos'è SIOPE+: obiettivi e caratteristiche	356
	15.2.1 La sperimentazione e l'avvio a regime	357
15.3	Il potenziale informativo di SIOPE+	358
	15.3.1 SIOPE+ per la misurazione dei tempi di pagamento delle PA	359
15.4	Il ruolo di SIOPE+ nell'evoluzione del sistema dei pagamenti pubblici	360
	15.4.1 La dematerializzazione e l'armonizzazione del colloquio ente-tesoriere: vantaggi per la PA	360
	15.4.2 La dematerializzazione e l'armonizzazione del colloquio ente-tesoriere: vantaggi per i tesorieri	361
	15.4.3 La razionalizzazione del mercato dei servizi di tesoreria e di cassa	362
15.5	L'integrazione tra tesoreria dello Stato e SIOPE+	363
15.5	Conclusioni	364

<b>16. Armonizzazione contabile degli enti territoriali (Stefano Ranucci)</b>	<b>367</b>
16.1 Le finalità del processo di riforma della contabilità degli enti territoriali	367
16.2 Caratteristiche del decreto legislativo n. 118 del 2011 come modificato dal decreto legislativo n. 126 del 2014	368
16.3 La competenza finanziaria potenziata: le logiche e il funzionamento	371
16.4 Il sistema di bilancio degli enti territoriali	374
16.5 Il Piano dei conti integrato e il concetto di transazione elementare	378
16.6 La contabilità economico-patrimoniale degli enti territoriali e il bilancio consolidato	380
16.7 Alcune considerazioni sul processo di armonizzazione contabile degli enti territoriali	385
<b>Bibliografia</b>	<b>387</b>

## Introduzione alla terza edizione

Il servizio di Tesoreria dello Stato fu tra le prime funzioni a essere assegnate alla Banca d'Italia all'atto della sua costituzione come segno esplicito della raggiunta Unità nazionale<sup>1)</sup>; rientra a pieno titolo tra i servizi pubblici essenziali che la stessa esegue per il Paese. In questo volume, giunto alla sua terza edizione, approfondiamo diversi aspetti del servizio di Tesoreria che hanno un impatto, diretto o indiretto, sul nostro agire quotidiano, insieme alle linee strategiche che caratterizzeranno la sua evoluzione nei prossimi anni.

Nel 2021 realizzeremo un'epocale riforma della Tesoreria dello Stato. Con l'accentramento presso l'Amministrazione Centrale della residua operatività delle Sezioni territoriali, frutto dell'innovazione tecnologica e della conseguente razionalizzazione dei processi operativi, si conclude un percorso storico della Tesoreria, un lungo tragitto compiuto tenendo un passo costante, scandito da passaggi significativi.

Il volume assume anche la funzione di ricostruire e memorizzare l'evolversi della Tesoreria da attività svolta sull'intero territorio nazionale e "in presenza" ad attività ormai completamente informatizzata, centralizzata e "virtuale"; restano tuttavia intatte le sue caratteristiche di fondo, indirizzate alla gestione efficiente dei flussi finanziari pubblici e delle operazioni di incasso e pagamento per conto dello Stato.

Non nascondo l'orgoglio per aver contribuito, insieme a tutti i colleghi, a portare a termine una "rivoluzione silenziosa" che ha cambiato radicalmente il modo di intendere e svolgere l'attività di Tesoreria, il cui rinnovamento si è basato su principi generali sui quali vi è ampia condivisione: dematerializzazione, semplificazione, informatizzazione. Questi principi costituiscono anche le linee guida della più generale riforma della Pubblica Amministrazione, per la quale sono state approvate molte leggi negli ultimi trent'anni (tralasciando la Riforma Giannini del 1979), spesso ricordate con il nome del Ministro proponente (a cominciare da Cassese nel 1993 e Bassanini nel 1997, tra i primi ad impegnarsi in quest'opera e poi Brunetta nel 2008 e Madia nel 2014/18), con risultati giudicati insufficienti rispetto all'impegno e alle risorse impiegate e che non hanno retto poi alla valutazione dei risultati.

Nella sua *Storia dell'Amministrazione Italiana* recentemente aggiornata (Il Mulino, settembre 2020), Guido Melis, riporta quanto scritto da Sabino Cassese nel libro *La riforma dell'Amministrazione. Commento alla legge 124/2015*: "Molti Ministri, ma poche riforme, pochissime realizzazioni, in una sorta di piramide rovesciata che ha alimentato il circolo virtuoso delle riforme: grandi annunci – illusioni – attese non soddisfatte – disillusione – scetticismo". A questa analisi ineccepibile Melis risponde ponendo alcune domande "a risposta aperta": "Un eccesso di elitismo forse? [...] "una fiducia eccessiva, talvolta ciecamente esclusiva da parte dei riformatori, soprattutto giuristi per formazione e mestiere, nella virtù taumaturgica della norma di legge?" [...] "si è forse compiuto un ricorrente errore di approccio al problema, affrontandolo dalla parte sbagliata?".

---

<sup>1)</sup> Cfr. 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, Roma, 1993.

Melis auspica che, “come spesso è accaduto nei momenti topici della storia d’Italia, intervenga intanto – a salvare l’amministrazione – la fortunosa azione di qualche fattore esterno” e tra questi indica l’Europa che, come amava ripetere Carlo Azeglio Ciampi ai tempi dell’euro, “ci obbliga ad essere virtuosi”, ma specialmente “l’innovazione tecnologica che costituisce il terreno della partita decisiva. Ragionare “per reti”, come inevitabilmente accadrà, significherà infatti modificare radicalmente le strutture profonde non solo delle procedure ma della mente e persino dell’inconscio stesso dell’amministrazione. Dai modelli “verticali”, piramidali, su cui è basata per secoli l’organizzazione si passerà a modelli opposti, circolari e interconnessi. Dalle “canne d’organo” che non comunicano alla sinfonia dell’orchestra (la rete) che suona secondo un unico spartito”.

Ed è proprio collegandomi a quest’ultima considerazione che vorrei sottolineare come, nel contesto della diffusione delle tecnologie ICT prima e della digitalizzazione poi, la Tesoreria statale abbia costituito un costante punto di stimolo ad innovare processi organizzativi e procedure operative delle amministrazioni pubbliche. Ad esse è stato chiesto di adeguare, informatizzandolo, il proprio sistema d’incassi e pagamenti; si pensi al dialogo in rete con le amministrazioni centrali dello Stato e, per quelle locali, all’adozione dell’Ordinativo di Pagamento Informatico per poter operare sull’infrastruttura SIOPE+. L’azione svolta ha richiesto alle amministrazioni che si interfacciano con la Tesoreria di ripensare quanto meno le procedure interne di bilancio e il *back office* e da lì, in modo pervasivo, altri settori di attività ad essi collegati. Naturalmente la Tesoreria ha beneficiato di questa predisposizione delle amministrazioni ad accogliere l’innovazione tecnologica del sistema dei pagamenti per realizzare i propri obiettivi.

Grazie alla costante innovazione sono stati raggiunti risultati importanti in termini di razionalizzazione e di riduzione dei costi della funzione di Tesoreria; a fine 2020 la quasi totalità delle attività d’incasso e pagamento viene eseguita in forma telematica e sulle residue operazioni parzialmente informatizzate sono in corso interventi, d’intesa con la Ragioneria Generale dello Stato e le altre amministrazioni pubbliche. La gran parte di questi interventi saranno attuati in tempo utile per la riorganizzazione della Tesoreria, prevista per il mese di settembre 2021. Essa andrebbe completata con la predisposizione del Testo Unico in materia di Contabilità di Stato e di Tesoreria atteso da troppi anni (legge n. 196/2009), che fornirebbe una cornice giuridica adeguata alle riformate attività che costituiscono il sistema dei pagamenti pubblici.

La progressiva realizzazione del progetto di Tesoreria statale Telematica ha avuto un ruolo importante nella decisione della Banca di avviare, dal 2008, una riorganizzazione della propria presenza territoriale, passata da 96 a 59 Filiali in una prima fase ed ora articolata su 32 strutture regionali e provinciali. I costi della funzione si sono fortemente ridotti, pur in presenza di un incremento considerevole dell’operatività (oltre 100 milioni di operazioni nel 2020, con un aumento del 20 per cento rispetto al 2019), attribuibile in particolare al servizio di cassa per conto dell’INPS (5 milioni di operazioni nel 2005, quasi 60 milioni nel 2020) e saranno ulteriormente compressi a seguito dell’accentramento della funzione di Tesoreria. Per effetto di quest’ultima riforma, le attività di Tesoreria saranno svolte quasi del tutto in un’unica struttura che nasce dall’unificazione del Servizio con la Succursale di Roma.

Con la riforma della Tesoreria le amministrazioni pubbliche avranno un unico punto di interlocuzione per tutte le loro attività d’incasso, pagamento e rendicontazione.

Per la Banca è il compimento di un disegno ambizioso, che chiude una fase storica della Tesoreria. Se ne apre quindi una nuova, molto stimolante, che ha l'obiettivo strategico di gestire contemporaneamente le attività operative di incasso e pagamento, che saranno svolte con modalità fortemente innovative, e una base dati integrata che, insieme al SIOPE+, contribuirà nei prossimi anni a migliorare la trasparenza e il monitoraggio dei conti pubblici, mettendo a disposizione della Banca, del Ministero dell'Economia e delle Finanze e degli enti locali, informazioni tempestive e affidabili, utilizzabili per diverse finalità.

\*\*\*\*\*

La seconda edizione di questo volume, che risale al 2016, mirava a far conoscere i molteplici risvolti e i profili più significativi dei servizi di Tesoreria (di incasso, pagamento e di consulenza nei confronti delle amministrazioni pubbliche) che contribuiscono, al pari delle altre funzioni essenziali, a formare l'immagine e la reputazione della Banca presso la collettività. Questa attività è scarsamente conosciuta sia all'interno sia all'esterno della Banca ma, scorrendo l'indice del volume, ci si rende immediatamente conto della varietà, della significatività e della natura "pubblica" degli argomenti che si intrecciano e trovano ragion d'essere sotto il cappello della "Tesoreria dello Stato". Grazie all'automazione delle procedure d'incasso e pagamento e alle possibilità offerte dalla tecnologia di utilizzare in forma dinamica le basi dati, stiamo ulteriormente sviluppando le attività di Tesoreria informativa che, insieme al SIOPE, mirano allo sfruttamento delle informazioni per finalità di analisi, rendendo ancora più tangibile l'importanza dello svolgimento del servizio di Tesoreria da parte della Banca d'Italia. L'impegno del Servizio e mio personale su questa attività è stato costante e si è tradotto in iniziative formative, scritti divulgativi e partecipazione diretta a molte occasioni pubbliche, anche in ambito universitario, che hanno fatto conoscere la Tesoreria oltre la cerchia degli "esoterici cultori" di cui parlavo nella prima edizione di questo volume. Negli ultimi anni, quindi, i cambiamenti sono stati rilevanti, è mutata l'immagine stessa della Tesoreria all'interno e all'esterno della Banca e la più chiara dimostrazione di ciò sta nell'impegno dei giovani e validi colleghi assegnati negli ultimi anni al Servizio.

Ora, all'inizio di un nuovo modo di intendere questo compito, che ha le sue radici nei progetti finora realizzati, che hanno inciso sul ruolo della Tesoreria, divenuta soggetto attivo nella gestione delle informazioni sui conti pubblici, è opportuno sottolineare questo percorso e fornire qualche indicazione per il futuro.

La riforma di cui parlavo all'inizio interviene in un contesto nel quale i servizi di Tesoreria hanno supportato adeguatamente anche le iniziative governative di spesa (Cassa Integrazione, bonus, indennità, erogazioni a fondo perduto ecc.), volte a fronteggiare l'emergenza sanitaria ed economica causata dal Covid-19. Nell'impegno dei colleghi, nella tempestività e nell'accuratezza dell'esecuzione dei pagamenti a favore delle categorie più colpite dalla crisi si è esplicitata la funzione sociale della Tesoreria. Quest'ultima, oltre ad eseguire le disposizioni di pagamento del bilancio dello Stato, gestisce oltre 20.000 conti intestati alle Amministrazioni pubbliche che movimentano quasi ogni giorno le proprie disponibilità, determinando significativi flussi finanziari diretti alle imprese e ai cittadini. Intensi e proficui sono i contatti con le principali Amministrazioni pubbliche per suggerire, gestire, controllare, rendicontare queste

operazioni, che sono il riflesso immediato, di cassa, delle manovre sui conti pubblici, dei provvedimenti discussi e approvati dal Parlamento.

Le linee strategiche dell'evoluzione della Tesoreria dello Stato riguardano due principali filoni di attività; la Tesoreria Telematica e la Tesoreria Informativa. La prima attiene al regolare, affidabile e sicuro svolgimento delle attività d'incasso, pagamento e rendicontazione, senza le quali non potrebbe svolgersi la seconda linea d'azione, indirizzata allo sfruttamento e utilizzo proprio di quelle informazioni acquisite attraverso le operazioni di tesoreria.

Sorvegliata speciale, la Tesoreria Telematica deve potersi svolgere utilizzando al meglio le tecnologie che si rendono disponibili per razionalizzare e semplificare le attività operative, per ridurre i costi della funzione. Sono questi gli obiettivi assegnati all'iniziativa, in corso di attuazione, che va sotto il nome di "reingegnerizzazione della Tesoreria" (ReTes), che si sviluppa insieme a un progetto altrettanto importante che è "Gestione Pagamenti" (GePa), avviato dal Servizio Sistema dei Pagamenti, che costituirà l'interfaccia di tutte le procedure di Tesoreria e di Banca verso i sistemi di regolamento, un motore unico e potente che, a partire dal 2023, supporterà tutte le attività operative, ivi inclusa quella più altamente innovativa che prevede l'utilizzo di TIPS (*Target Instant Payments Settlement*) anche per i pagamenti pubblici.

Avvalendomi delle conoscenze ed esperienze maturate nel ruolo di osservatore dell'evoluzione del sistema dei pagamenti pubblici sono certo che l'utilizzo dei pagamenti istantanei rappresenti una prospettiva da coltivare e seguire con grande attenzione. Va infatti considerato che, data la rilevanza quantitativa dei pagamenti pubblici (circa 500 milioni includendo sia le pensioni pubbliche e private sia i versamenti fiscali e contributivi), essi possono contribuire al definitivo decollo dell'infrastruttura sviluppata dalla Banca d'Italia. I pagamenti istantanei possono suggerire una direttrice di sviluppo che conduca, con un percorso pluriennale, ad una gestione unitaria delle principali componenti dei pagamenti pubblici centrali, un mondo che si presenta attualmente frastagliato mentre l'innovazione tecnologica spinge nella direzione opposta, verso l'accentramento della potenza elaborativa delle piattaforme disponibili. Si tratta di un percorso irto di ostacoli e vincoli, che potrebbe incontrare resistenze ma è anche un disegno che vale la pena di essere prospettato e perseguito nei prossimi anni e la cui attuazione può apportare da un lato notevoli benefici alle amministrazioni pubbliche in termini di efficacia e di riduzione dei costi e, dall'altro, assicurare servizi migliori per cittadini e imprese.

In merito alla seconda linea d'azione indicata, osservo che l'utilizzo delle basi informative integrate sugli incassi e pagamenti e di SIOPE+ apre prospettive nuove e può a ragione rappresentare il futuro della Tesoreria. Si tratta di un segmento di attività che è stato già avviato con diverse segnalazioni (ad esempio, quelle sugli incassi fiscali in Tesoreria e sulle entrate al Bilancio, sulla classificazione dei conti della Tesoreria in coerenza con i sottosettori della contabilità nazionale e sui tempi di pagamento dei debiti commerciali delle AP) e che potrà essere esplorato al meglio quando si creeranno le condizioni ottimali, avvalendosi delle migliori tecniche di analisi ed elaborazione dei dati.

Infatti, la valorizzazione e l'ampliamento delle possibilità di sfruttamento del patrimonio informativo di Tesoreria si innesteranno sulle nuove procedure d'incasso

e pagamento nelle quali, accanto ai dati contabili, sono state inserite informazioni qualitative. Esse agevoleranno un più ampio utilizzo dei dati di cui beneficeranno anche utenti esterni alla Banca, in particolare la Ragioneria generale dello Stato, nell'ambito delle iniziative per la riforma della Contabilità di Stato e delle procedure di bilancio, e la Corte dei conti nella revisione dei sistemi di controllo sui conti pubblici.

Tra gli utenti interni alla Banca interessati all'utilizzo delle informazioni della Tesoreria un ruolo importante hanno sempre avuto il Dipartimento Economia e Statistica, anche per l'elaborazione di previsioni sui principali indicatori di finanza pubblica, e le strutture per la ricerca economica presenti presso le sedi della Banca, interessate all'utilizzo dei dati SIOPE come base informativa per le analisi sulla finanza locale contenute nei rapporti sulle economie regionali. In prospettiva, la collaborazione con questi utenti sarà potenziata. Occorre tuttavia che le informazioni di cui dispone la Tesoreria siano messe a disposizione di tutte le amministrazioni pubbliche, intercettando il fabbisogno informativo che le stesse non sono in grado di soddisfare; in particolare, su richiesta andranno realizzate analisi qualitative e quantitative sui dati del SIOPE+ che possano migliorare il monitoraggio dell'andamento infrannuale dei conti pubblici locali e dare indicazioni di policy.

\*\*\*\*\*

Le considerazioni svolte e le prospettive indicate nelle introduzioni alle precedenti edizioni del volume conservano la loro attualità; richiedono, ovviamente, di essere meglio ridefinite e inquadrare alla luce di ciò che è avvenuto nell'ultimo quadriennio. Sono state queste le indicazioni date ai colleghi nella revisione dei loro lavori e soprattutto ai colleghi che per la prima volta hanno affrontato argomenti collegati all'attività della Tesoreria. Non mi soffermerò quindi sui primi, se non per sottolineare qualche "passaggio di consegne" avvenuto tra gli autori (alcuni hanno lasciato il Servizio, altri sono impegnati in segmenti di attività diversi) mentre tratterò brevemente dei secondi.

Nella descrizione del sistema dei pagamenti pubblici, un settore di attività nel quale è costante l'innovazione e dove sicuramente sono state rilevanti le novità sia per le amministrazioni sia per i cittadini e le imprese, Walter Giuzio si è affiancato a Carlo Maria Arpaia, apportando la propria esperienza e attitudine a esaminare il contesto evolutivo internazionale ed interno in materia.

Nel trattare dei pagamenti all'estero delle pubbliche amministrazioni, attività ereditata dall'ex Ufficio Italiano dei Cambi, Alessandra Bacà e Francesca Sarri si sono affiancate a Paolo Zanela per aggiornare gli aspetti riguardanti i crediti documentari e le innovazioni introdotte negli ultimi anni sia per informatizzare tale comparto sia per integrare i pagamenti all'estero nel più ampio contesto delle attività della tesoreria domestica e delle relative procedure.

I ritardi di pagamento delle pubbliche amministrazioni hanno diversi riflessi sull'attività della Tesoreria; uno di questi è la necessità di gestire i pignoramenti contro la pubblica amministrazione nella qualità di terzo detentore delle disponibilità della stessa. Al contributo sugli atti impeditivi, scritto da Giuseppe Russo, Lucia D'Alessandro ha apportato la sua grande esperienza e competenza in materia, contribuendo a ridefinire alcuni aspetti emersi negli ultimi anni come i pignoramenti esattoriali e le collaborazioni avviate con gli interlocutori istituzionali con l'obiettivo di rendere la gestione di questo

particolare comparto di attività sempre più affidabile, a tutela e garanzia della legalità e delle ragioni delle parti in causa e, nel contempo, della reputazione e degli interessi patrimoniali del “terzo pignorato”, la Banca d’Italia.

Nella terza parte del volume, la più interessata da cambiamenti che sono il riflesso delle linee strategiche indicate dalla Banca per la Tesoreria, Marco Martella, coordinatore insieme a Fabrizio Balassone di un pregevole lavoro sulle potenzialità e gli sviluppi della Tesoreria Informativa, traccia le prospettive dell’attività di sfruttamento delle basi dati integrate della Tesoreria e del SIOPE sia per il monitoraggio dei conti pubblici sia per l’analisi economica. Nell’espone le linee generali di indirizzo per la Tesoreria Informativa, Marco Martella evidenzia gli ambiti di utilizzo delle informazioni sui flussi finanziari pubblici, che consentono di esplorare molteplici tematiche, quali: l’andamento dei conti pubblici e i riflessi sulle variabili macroeconomiche; l’efficienza della spesa pubblica; i ritardi nei pagamenti e le procedure esecutive a danno della PA; i canali e gli strumenti del sistema dei pagamenti pubblici. Una sfida che negli ultimi anni il Servizio ha accettato, conseguendo risultati di rilievo che rappresentano le basi sulle quali costruire l’attività futura del Servizio Tesoreria dello Stato.

Fabrizio Renzi e Valerio Scambelluri descrivono le iniziative già avviate di sfruttamento dei dati della Tesoreria. Nel loro contributo, gli autori evidenziano la natura dei flussi finanziari dello Stato intermediati dalla Tesoreria e i loro riflessi sul conto Disponibilità del Tesoro, analizzando tra l’altro la composizione delle giacenze, in alcuni casi molto elevate, che le amministrazioni pubbliche detengono presso la Tesoreria per ragioni storiche o per vincoli legislativi. Nel fornire una rappresentazione di tali conti ed esaminandone la scomposizione per sottosettori delle amministrazioni pubbliche, i colleghi sottolineano le peculiarità di cui tenere conto anche ai fini dell’attività di previsione del fabbisogno del settore statale e la necessità di seguire costantemente l’evoluzione dei conti in ragione della loro elevatezza e variabilità. Inoltre, in ottica prospettica, tali analisi rappresentano uno strumento per migliorare la qualità delle statistiche sul debito pubblico a livello di sottosettore delle AP.

L’esposizione sulle potenzialità di utilizzo delle basi dati integrate della Tesoreria statale e del SIOPE continua con il lavoro di Pasquale Ferro e Stefano Ranucci, presentato e discusso al Convegno Annuale di Contabilità Pubblica tenuto a Pisa nel mese di dicembre 2018. Il lavoro descrive le fonti, i contenuti, la tipologia e il livello di dettaglio, gli utilizzatori e le finalità di utilizzo dei dati di cui la Tesoreria dispone per effetto della gestione dei flussi finanziari pubblici e delle disponibilità liquide delle amministrazioni locali. Nella trattazione gli autori sottolineano le potenzialità informative offerte dal completamento della Tesoreria Telematica di cui beneficiano innanzitutto gli utenti interni ma i cui risultati saranno condivisi anche con gli interlocutori esterni (RGS, Istat, ecc.). I prodotti e le segnalazioni realizzate rappresentano un primo risultato raggiunto verso l’obiettivo di trasformare la Tesoreria da esecutore degli incassi e pagamenti pubblici a soggetto attivo nella produzione e gestione di basi dati sui conti pubblici: un futuro a portata di mano quando saranno realizzate le nuove procedure di incasso e pagamento della Tesoreria e la loro integrazione con il SIOPE+.

Un contributo rilevante ed originale alla conoscenza dei dati di cui dispone la Tesoreria è quello fornito da Daniela Monacelli che ha collaborato alla riforma

del Conto Riassuntivo del Tesoro, un documento ufficiale poco noto ma di grande importanza per la conoscenza della finanza pubblica. Dopo aver ricostruito le ragioni storiche e l'assetto della contabilità pubblica definito nelle leggi di riforma che si sono succedute nell'arco di oltre un secolo, l'autrice si sofferma sui problemi di realizzazione di una rendicontazione di tesoreria che favorisca il raccordo tra i flussi relativi alla gestione di bilancio e le corrispondenti movimentazioni dei conti di tesoreria, con l'obiettivo di migliorare la qualità delle informazioni disponibili per il monitoraggio dei conti pubblici, superando, con l'utilizzo dell'informatica, le difficoltà di seguire i molteplici passaggi dei flussi tra bilancio e tesoreria. Il lavoro è molto utile anche perché contiene una descrizione chiara delle tavole di sintesi e di dettaglio del Conto e del raccordo contabile delle voci delle gestioni di bilancio e di tesoreria con il saldo di cassa del settore statale e con le emissioni di debito pubblico. Nelle conclusioni Daniela Monacelli sottolinea l'esigenza di proseguire nella direzione di una sempre maggiore trasparenza e intelligibilità della rendicontazione di tesoreria che è alla base della riforma del Conto, auspicando future elaborazioni che possano renderne più utili e fruibili le informazioni agli utilizzatori dei dati della finanza pubblica.

Nel capitolo dedicato al fabbisogno del Tesoro e alla gestione del debito pubblico, Chiara Guerzoni del Servizio Operazioni sui Mercati si è aggiunta a Giuliana Maurizi e a Michele Manna del Servizio Banconote, arricchendo con la sua esperienza un lavoro che tratta, con accenni al confronto internazionale, delle problematiche del collocamento, rimborso e servizio del debito pubblico, con particolare riferimento alle modalità di emissione, alla tipologia di strumenti, alla spesa per interessi. Si tratta di un'attività rilevante che assume importanza crescente nel contesto delle crisi finanziarie e dell'esigenza di fronteggiare eventi straordinari come quelli generati dalla pandemia da Covid-19.

Nel nuovo impegno professionale, Giuliana Maurizi si è affiancata a Candida Romagnolo (destinata ad altro e impegnativo incarico presso il Servizio RFP) nel trattare il tema della rendicontazione della Tesoreria, attività cruciale per l'affidabilità e la certezza dei conti pubblici, che costituisce la base per la costruzione dei principali documenti di finanza pubblica. Nel loro contributo, le autrici sottolineano come una gestione integrata dei dati di bilancio e di tesoreria potrebbe consentire un monitoraggio effettivo sulla cassa e che in prospettiva l'attuazione del progetto di reingegnerizzazione delle procedure di tesoreria rappresenta un'occasione unica per corrispondere all'esigenza di arricchimento del contenuto informativo dei flussi di Tesoreria, migliorando la metodologia per il raccordo automatico con il bilancio dello Stato e la connessa attività di rendicontazione della Banca.

L'argomento affrontato da Carlo Maria Arpaia e Marco Fattore, il SIOPE+, è cruciale per le prospettive di sviluppo della Tesoreria dello Stato perché rappresenta il completamento delle informazioni di cui già la stessa dispone per lo Stato con quelle delle amministrazioni locali. Il potenziamento del patrimonio informativo sui flussi finanziari pubblici ha ricevuto un impulso notevole dalla costruzione dell'infrastruttura che rileva tutti gli incassi e i pagamenti delle amministrazioni locali attraverso il colloquio continuo e telematico con le stesse e i tesorieri bancari, gestito con il ricorso a un unico standard operativo di colloquio (Ordinativo di Pagamento Informatico). SIOPE+ nasce innanzitutto per rilevare i tempi di pagamento delle amministrazioni

pubbliche ma l'elevato contenuto di informazioni disponibili consentirà di approfondire l'analisi economica della spesa pubblica locale per settori di destinazione, di elaborare indicatori sugli strumenti di pagamento e incasso utilizzati e, in prospettiva, attraverso l'integrazione con i flussi finanziari della Tesoreria, di contribuire a un efficace monitoraggio sull'andamento dei conti pubblici.

I ringraziamenti. Innanzitutto ai collaboratori, che hanno trattato gli argomenti a loro assegnati con grande competenza e passione. Poi a tutti i colleghi del Servizio di Tesoreria, che svolgono questo importante compito con il massimo impegno e senso di responsabilità, mai sottraendosi alla funzione di ausilio nei confronti delle amministrazioni pubbliche e di chiunque necessiti di collaborazione per avviare o concludere le proprie operazioni nei confronti della Tesoreria, come testimoniato dai numerosi apprezzamenti ricevuti nel corso del difficile anno appena trascorso. Infine, ad Alessandra Rollo, che ha letto e corretto i contenuti del volume, curandone gli aspetti redazionali e la stampa.

Spero che i contenuti del volume, che hanno un innegabile valore informativo e formativo, considerato che spesso è difficile reperire ed inquadrare in un contesto unitario gli argomenti trattati, possano quanto meno incuriosire i lettori ed essere di stimolo per ulteriori approfondimenti, ripagando il tempo e l'impegno profuso da tutti i collaboratori. La soddisfazione sarà massima se le nuove generazioni, i colleghi che da poco hanno iniziato ad interessarsi della materia e le nuove leve che saranno assegnate a questa attività avranno la passione e l'interesse a proseguire questo lavoro, sviluppando nei prossimi anni la Tesoreria dello Stato nelle direzioni indicate.

**Pasquale Ferro**

## **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](http://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<sup>2)</sup>. Il lavoro si sofferma sull'evoluzione della tesoreria, sulla genesi e gli sviluppi del sistema di tesoreria unica per gli enti pubblici e sulle misure per il controllo dei flussi di cassa attuate nel periodo che ha preceduto l'ingresso nella moneta unica; delinea inoltre i tratti essenziali del passaggio dalla tesoreria tradizionale a quella telematica e informativa, reso possibile dalla diffusione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nelle strutture della pubblica amministrazione e dalla costituzione del SIPA, fornendo alcuni dati essenziali sull'operatività. Sono indicate infine alcune linee prospettiche per i pagamenti pubblici che discendono dall'attuazione del 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<sup>3)</sup>.

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

---

<sup>2)</sup> Cfr. Ferro P. e Mulone G., *op. cit.*

<sup>3)</sup> Cfr. Ferro P., Arpaia C.M. e Doronzo R., *Innovazione e pagamenti pubblici*, Banca d'Italia, Questioni di Economia e Finanza, n. 169, giugno 2013.

disposizioni emanate per migliorare le previsioni di breve e medio termine sui flussi di 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<sup>4)</sup>, essa, soprattutto in ragione di una "anomalia" propria del nostro paese<sup>5)</sup>, non riscontrabile in altri ordinamenti, può essere analizzata come un sistema a sé, soprattutto se si osservano gli sviluppi che la tesoreria statale ha conosciuto dagli anni settanta del secolo scorso.

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<sup>6)</sup>.

Questa tesi non è convincente. Infatti, come sostenuto in altra occasione<sup>7)</sup>, è vero che in alcuni momenti storici nel rapporto Stato-tesoriere ha prevalso l'aspetto operativo. Ciò è avvenuto nella fase di centralizzazione dell'attività in connessione con la creazione dello

---

<sup>4)</sup> Una ricostruzione storica molto efficace è contenuta nel lavoro di De Ioanna P., *Tesoro e Tesorerie pubbliche*, in Enciclopedia del Diritto, Giuffrè, 1992, che riporta un'ampia bibliografia che fornisce un adeguato sostegno alla tesi sostenuta nel testo di un'autonoma rilevanza della gestione della tesoreria statale.

<sup>5)</sup> L'anomalia italiana va intesa come risultato della "separatezza" della gestione di bilancio, di competenza del Tesoro, da quella di tesoreria, affidata alla Banca d'Italia e dipende in larga misura dagli sviluppi storici dell'affidamento alla Banca d'Italia, dal 1893, del servizio di tesoreria per conto dello Stato; essa è da porre essenzialmente in relazione alla crescita degli *stocks* e dei flussi finanziari che transitano dalla tesoreria, alla dimensione del bilancio dello Stato e poi alla sua evoluzione in bilancio di trasferimenti verso le autonomie territoriali nonché, dal 1970, all'aumento dei depositi delle amministrazioni ed enti pubblici presso la tesoreria. Per queste ragioni, in passato identificate anche con la mancata integrazione, dal punto di vista dell'omogeneità delle codifiche e informatico, della gestione di bilancio con quella di tesoreria, quest'ultima è stata spesso considerata un'incomprensibile "scatola nera". Sul punto si vedano le considerazioni di Salvemini M.T., *La gestione della tesoreria dello Stato*, in Formez, Guida alla lettura dei documenti di finanza pubblica, Strumentiformez, n. 4, Napoli, 1998.

<sup>6)</sup> In tal senso si esprimono Matera G., *Il servizio di tesoreria provinciale dello Stato gestito dalla Banca d'Italia*, in Atti del III convegno di contabilità pubblica su I servizi di esattoria e tesoreria, Perugia, 1978 e Letizia L. *I servizi di tesoreria degli enti pubblici*, Napoli 1986.

<sup>7)</sup> Ferro P. e Mulone G., *op. cit.*

Stato unitario durante la quale la gestione degli incassi e pagamenti da parte di pochi e poi di un solo Istituto di Emissione (la Banca d'Italia, costituita nel 1893 e alla quale nel 1926 verrà attribuita in esclusiva la facoltà di emettere biglietti), così come la omogeneizzazione del modello contabile e di bilancio in grado di uniformare i diversi sistemi in essere negli Stati pre-unitari, dovevano rappresentare fattori di coesione e il segno e la testimonianza più convincente dell'avvenuta unificazione statale e della necessità di una gestione finanziaria orientata all'intervento sull'intero territorio nazionale<sup>8)</sup>. È altrettanto vero che le anticipazioni dell'Istituto di emissione per il finanziamento del fabbisogno del Tesoro, la cui concessione era comunque strettamente connaturata all'operatività e interdipendente con il servizio di incassi e pagamenti, non assumevano una valenza autonoma; infatti, la detenzione di somme a disposizione del Tesoro su un conto corrente (dapprima, fino al 1936, come dotazione di cassa costituita con fondi del Tesoro, poi da quell'anno, passando per la riforma del 1948 e fino al 1993, come scoperto di conto e come anticipazione da parte della Banca d'Italia e infine, in una sorta di ritorno alle origini, di nuovo come dotazione del Tesoro presso la Banca d'Italia con l'apertura, nel 1993, del conto "Disponibilità del Tesoro per il servizio di tesoreria") costituiva la necessaria forma tecnica per l'espletamento del servizio<sup>9)</sup>.

In realtà, è evidente che in epoche storiche più recenti, sui profili operativi sopra ricordati, è prevalso l'aspetto di gestione e programmazione dei flussi finanziari pubblici che ha assunto una valenza autonoma<sup>10)</sup>. Ciò, a partire dagli anni settanta, è coinciso con l'ampliarsi dell'intervento dello Stato nell'economia, con la crescita delle gestioni

---

<sup>8)</sup> "La questione dell'organizzazione unitaria delle pubbliche finanze (e quindi del servizio di tesoreria statale) costituiva pertanto un punto cruciale da affrontare per dar vita al nuovo Stato", Ferro P. e Mulone G., *op. cit.* Nelle parole di De Ioanna, *op. cit.*, pag. 406, "Soprattutto Quintino Sella vide la stretta relazione che esisteva tra un sistema di scritture contabili uniformi e semplici – che garantisse controllabilità e speditezza per le funzioni essenziali che lo Stato doveva esercitare direttamente, con l'utilizzo del denaro pubblico – e l'organizzazione di un sistema unico di tesoreria statale, su tutto il territorio nazionale".

<sup>9)</sup> In proposito uno studioso attento all'evoluzione dei rapporti finanziari tra Stato e Istituto di Emissione e della Contabilità pubblica come Zaccaria F. ha osservato che "l'anticipazione ordinaria è una specie di corrispettivo dell'attribuzione del potere di emettere moneta o del servizio di tesoreria e si ricollega all'obbligo statutario degli Istituti di Emissione di versare somme allo Stato, somme il cui ammontare veniva determinato in proporzione all'apporto di capitale versato dagli azionisti e ai successivi aumenti di capitale sanzionati per legge. Le anticipazioni ordinarie sono sempre state utilizzate come strumento di tesoreria, cioè esclusivamente come fonti di finanziamento a breve termine dirette a coprire temporanei squilibri di cassa" (Zaccaria F., *Il fabbisogno pubblico: formazione e copertura*, Genova, 1986).

<sup>10)</sup> Già all'inizio degli anni settanta, uno studioso (Allegretti U., *Il governo della finanza pubblica*, 1971) osservava, con riferimento alle vicende della storia monetaria del paese e in un contesto molto diverso da quello attuale che incorpora sviluppi, come l'UME, all'epoca non prevedibili, che "non c'è dubbio che le possibilità che, attraverso l'uso delle giacenze di fondi del Tesoro (spesso imponenti) la Banca d'Italia acquisisce nel campo della manovra della liquidità sono notevoli, anche se forse soltanto addizionali rispetto agli strumenti di regolazione monetaria in mano alla Banca. Se, all'epoca in cui la convenzione per il servizio di tesoreria fu stipulata per la prima volta (30 ottobre 1894), ciò poteva avere importanza ai soli effetti degli scopi aziendali della Banca – che era ancora privata e perseguiva obiettivi privati – oggi, dopo l'assunzione della politica monetaria a compito pubblico esercitato tramite la banca centrale (essa stessa ente pubblico), la disponibilità dei fondi statali è divenuta, per la banca centrale, uno strumento per l'esercizio dei suoi compiti di regolazione della liquidità complessiva del mercato. Per cui può ben dirsi che tale disponibilità non è, oggi, casuale né effetto di puro calcolo di convenienza finanziaria, ma elemento coerente con quelli che compongono il sistema della regolazione monetaria: che, insomma, per ragioni sistematiche è oggi richiesta anche in vista di raggiungere attraverso la gestione della tesoreria scopi monetari".

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

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

---

<sup>11)</sup> La prima convenzione fu stipulata il 30 ottobre 1894 ed entrò in vigore il 1° febbraio 1895. Con la legge 31 dicembre 1913, n. 1393 venne approvata la convenzione tra Banca e Tesoro che prorogava fino al 1923 l'affidamento del servizio di tesoreria. Con regio decreto legge l'affidamento venne prorogato fino al 1930. Con proroghe biennali approvate con R.D.L. si arrivò alla convenzione del 31 dicembre 1936 che, su richiesta della Banca, le affidò la gestione fino alla fine del 1950 (nel 1936 la Banca d'Italia, con l'emanazione della c.d. "legge bancaria" – R.D.L. 12 marzo 1936 – era stata dichiarata ente di diritto pubblico ed aveva assunto, tra i suoi compiti istituzionali, il servizio di tesoreria statale che era esercitato, secondo l'art. 36 dello Statuto, "a tenore di speciali convenzioni"). Con successive proroghe si arriva alla legge 28 marzo 1991, n. 104 che rappresenta una svolta nei rapporti Banca-Tesoro poiché, nell'affidare il servizio alla Banca fino al 31 dicembre 2010, ne venne previsto il rinnovo tacito di vent'anni in vent'anni, a meno di disdetta di una delle parti da notificarsi all'altra almeno 5 anni prima della scadenza. Nel 2005, in assenza di un'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.

<sup>12)</sup> Le tesi prevalenti in dottrina hanno collocato il rapporto tra Tesoro e Banca d'Italia per il servizio di tesoreria in un ambito concessorio o in un rapporto di immedesimazione organica. Pur cogliendo queste tesi aspetti che ne consentirebbero l'inquadramento nell'una o nell'altra teoria senza contraddire le regole di diritto positivo che disciplinano entrambe le qualificazioni giuridiche, si è ritenuto che l'evoluzione storica e normativa del rapporto Tesoro-Banca d'Italia, in particolare dopo l'approvazione della 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. e 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.

altri ordinamenti, una spiccata unità funzionale tra lo Stato (il Tesoro) e l'Istituto di Emissione; tale legame viene espresso sinteticamente con il termine di “fiscal agent”<sup>13)</sup> che comprende diverse responsabilità come la gestione dei fondi e del debito pubblico, l'esecuzione degli incassi e pagamenti, la gestione delle riserve valutarie e altri servizi particolari attribuiti dallo Stato al proprio tesoriere (riquadro 1).

## **RIQUADRO 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.

<sup>13)</sup> A. Barettoni Arleri definisce con molta efficacia questo legame come “integrata e osmotica rete di rapporti che caratterizzano il circuito banca centrale-tesoreria dello Stato-esercizio del credito-emissione monetaria”. *Miti e realtà della contabilità pubblica*, Milano, 1986.

Nell'ultimo trentennio della sua storia secolare la tesoreria statale è profondamente cambiata per effetto di innovazioni istituzionali, normative, organizzative e operative<sup>14)</sup>; su queste componenti ha fortemente inciso lo sviluppo della tecnologia informatica e l'ampio utilizzo, nell'ambito del sistema dei pagamenti pubblici, delle reti telematiche. Lo scopo principale di questo lavoro è quello di ricostruire i mutamenti intervenuti nel periodo considerato, facendo percepire il "cambio di passo" della tesoreria che perde negli anni il connotato prevalente di attività di esecuzione degli incassi e pagamenti, facendo emergere, in coerenza con la trasformazione dell'operatività da manuale a informatica, la componente informativa. Quest'ultima assume un'importanza rilevante dalla seconda metà degli anni '80, quando il fabbisogno del settore statale, già utilizzato fin dal 1976 nelle statistiche della Banca d'Italia, assume la funzione di indicatore tempestivo per valutare l'andamento dei conti pubblici e del debito, conservando tale funzione anche quando, con l'ingresso nell'euro, diventa cruciale, per il rispetto degli impegni assunti in ambito europeo, l'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche. Tale sintetica ricostruzione sarà d'ausilio alla comprensione della situazione attuale della tesoreria statale sulla quale s'innesta la nuova legge di contabilità e finanza pubblica (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<sup>15)</sup>, ha dato come strumento per la gestione e il controllo della liquidità del Tesoro. Seguendo il filo rosso della programmazione dei flussi di cassa, analizza poi come le procedure informatiche e telematiche introdotte nella gestione di tesoreria da un lato hanno agevolato il perseguimento dell'obiettivo di ottimizzare e rendere efficiente il sistema dei pagamenti pubblici e dall'altro, attraverso la rilevazione tempestiva e affidabile dei dati sull'operatività della tesoreria, hanno contribuito ad ampliare la funzione informativa e statistica della tesoreria per le finalità di analisi del fabbisogno del settore statale, argomento questo che sarà sviluppato nel 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 rapporti con la tesoreria ma solo con il sistema bancario, erano tali da non creare

---

<sup>14)</sup> Una ricostruzione di questi profili è contenuta in due lavori di Mulone G.: il primo, *Ordinamento e funzioni del servizio di tesoreria dello Stato gestito dalla Banca d'Italia*, Roma, 1997; il secondo, *La Banca d'Italia e la tesoreria dello Stato*, Roma, 2006. Se si confrontano solo gli indici di questi lavori si ha già una chiara percezione di quanto sia cambiato, nell'arco di dieci anni, il servizio di tesoreria.

<sup>15)</sup> 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.

particolari problemi di monitoraggio dei conti pubblici; il bilancio registrava consistenti attivi e il conto corrente di tesoreria era di solito a credito per il Tesoro.

I punti di svolta per la crescita dell'importanza della tesoreria possono essere individuati nell'istituzione, nel 1970, delle regioni a statuto ordinario – alle quali vennero assegnate funzioni già esercitate dallo Stato<sup>16)</sup> – e nella modifica del sistema di finanziamento delle spese degli enti locali, attuata negli anni immediatamente successivi, frutto della riforma fiscale del biennio 1972-1973, che ne sopprime la capacità impositiva, accentrando nello Stato il prelievo e l'indebitamento. Per i profili che qui interessa trattare, è da rilevare che il ritardato avvio delle strutture amministrative delle regioni e l'incapacità di spesa di Comuni e Province produssero un rilevante aumento delle disponibilità bancarie di questi Enti<sup>17)</sup>; ciò è all'origine di un fenomeno del tutto peculiare: il Tesoro si indebitava sul mercato a tassi modulati dal crescere del fabbisogno per trasferire risorse in misura eccedente la capacità di spesa degli enti locali, risorse che, in tutto o in parte, le banche tesoriere utilizzavano per sottoscrivere gli stessi titoli di Stato emessi a copertura del fabbisogno. Il risultato fu di dar vita a una singolare attività di intermediazione all'interno della pubblica amministrazione (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<sup>18)</sup>.

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

---

<sup>16)</sup> Il decentramento delle funzioni amministrative, avvenuto in occasione dell'istituzione delle Regioni ordinarie, venne realizzato in due fasi. Nel 1972, attraverso l'emanazione di alcuni decreti delegati, fu attuato un primo trasferimento di funzioni e compiti amministrativi dallo Stato alle Regioni. La mancanza di un'analisi approfondita circa il livello di governo più adatto allo svolgimento delle funzioni e l'insufficiente passaggio di beni e personale, comportarono notevoli difficoltà nello svolgimento delle funzioni e dei compiti amministrativi trasferiti e delegati. Si rese necessaria, pertanto, un'altra delega, in base alla quale vennero emanati, nel 1977, ulteriori decreti legislativi che trasferirono alle Regioni un più ampio novero di funzioni e compiti amministrativi in precedenza di competenza dello Stato, decentralarono una serie di funzioni amministrative agli enti locali e attuarono un consistente trasferimento di uffici e personale dallo Stato alle Regioni.

<sup>17)</sup> Fino al 1978 le risorse liquide delle Regioni, degli enti locali e degli altri Enti istituzionali erano detenute quasi integralmente sui conti correnti presso i rispettivi tesorieri bancari. L'obbligo di avvalersi, per il servizio di tesoreria, di istituti bancari era previsto, per gli enti locali, dalla legislazione bancaria (allora composta dai regi decreti legge 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.

<sup>18)</sup> Così ricostruisce i presupposti della tesoreria unica Lo Faso S., voce *Tesoreria statale*, in Dizionario di Contabilità pubblica a cura di A. Barettoni Arleri, 1989.

La disciplina della “tesoreria unica”, che non costituiva una novità<sup>19)</sup>, fu avviata con l’art. 31 della legge 5 agosto 1978 n. 468<sup>20)</sup>, il quale stabilì che le regioni a statuto ordinario e speciale dovessero detenere i trasferimenti statali in conti correnti non vincolati presso la tesoreria centrale dai quali le somme erano prelevate sulla base di un preventivo trimestrale e della consistenza dei depositi bancari comunicata mensilmente al Tesoro.

L’esigenza di contenere l’indebitamento dello Stato, in crescita in quegli anni, accelerò l’attuazione delle disposizioni della L. 468/1978 anche per gli enti locali. Si pervenne così all’approvazione della legge finanziaria per il 1981<sup>21)</sup>, che impose alle Province, ai Comuni con popolazione superiore a 8.000 abitanti e agli altri Enti pubblici di cui agli articoli 25 e 31 della 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<sup>22)</sup>), per il quale venne ridotta al 4 per cento la percentuale delle entrate detenibili presso il tesoriere bancario, nacque, per un’ampia categoria di Enti, elencati nella tabella A della legge, il regime della tesoreria unica “pura”. A questi Enti furono aperte presso le tesorerie provinciali contabilità speciali, fruttifere ed infruttifere, sulle quali affluirono rispettivamente le entrate proprie

---

<sup>19)</sup> 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.

<sup>20)</sup> 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.

<sup>21)</sup> 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.

<sup>22)</sup> Gli Enti in tabella B (Regioni a statuto ordinario e speciale, Province autonome, Enti previdenziali e assistenziali e altri enti pubblici) potevano detenere presso il tesoriere bancario solo un ammontare di risorse non superiore al tre per cento delle entrate previste nel bilancio di competenza, con esclusione delle entrate per accensione di prestiti, partite di giro, alienazione e ammortamento di beni patrimoniali, trasferimenti di capitali e riscossione di crediti. Il superamento di tale limite era sanzionato con l’applicazione di un interesse, sulle somme eccedenti, pari al tasso ufficiale di sconto aumentato di quattro punti percentuali, da versare al bilancio dello Stato.

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<sup>23)</sup>, reso possibile dall’anticipazione “tecnica” concessa dai tesorieri agli Enti e remunerata dal Tesoro (al tasso ufficiale diminuito di una certa percentuale) per un periodo massimo di tre giorni lavorativi, le risorse pubbliche uscivano dalla disponibilità del Tesoro (creando fabbisogno) solo dopo che erano state effettivamente spese dagli enti assegnatari. A rafforzare tale principio venne posta la regola del prioritario utilizzo che obbligava i tesorieri a imputare i pagamenti innanzitutto alle risorse proprie dell’Ente (remunerate a un tasso stabilito con decreti del Tesoro) e solo ad esaurimento di queste ultime sulla contabilità speciale infruttifera. In pratica, per gli Enti che rientravano nella tabella A, la Banca d’Italia assumeva, di fatto, il ruolo di “tesoriere primario” poiché le banche non detenevano più alcuna liquidità, agendo da meri “organi di esecuzione” degli incassi e dei pagamenti<sup>24)</sup> le cui operazioni si traducevano in debiti e crediti nei confronti della tesoreria.

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

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

---

<sup>23)</sup> All’epoca, pur essendo astrattamente prefigurabile, non fu possibile realizzare una procedura in tempo reale per il deflusso delle somme dalla tesoreria al tesoriere bancario non essendoci ancora un collegamento telematico tra banche e tesoreria dello Stato. Fu questa la ragione per la quale si ricorse all’anticipo dei fondi da parte del tesoriere. La regolazione dei rapporti tra tesoreria statale e tesorieri bancari venne disciplinata dal D.M. 26 luglio 1985 e avveniva per il tramite delle “stanze di compensazione” operanti (fino all’avvio delle procedure di regolamento telematico interbancario) nelle Filiali della Banca, presso le quali i tesorieri presentavano una richiesta riepilogativa delle operazioni di incasso e pagamento e del relativo saldo. Dal punto di vista amministrativo, il sistema della tesoreria unica introdusse alcuni elementi di novità rispetto alle tradizionali modalità operative della tesoreria. In particolare: i conti divennero movimentabili da un soggetto terzo abilitato che si sostituiva al legale rappresentante dell’ente quale responsabile della gestione contabile delle somme giacenti presso la tesoreria; per la prima volta i pagamenti erano effettuati senza titoli di spesa e le entrate acquisite senza l’emissione di quietanze, il che valorizzava il ruolo dell’informatica nel sistema dei pagamenti pubblici.

<sup>24)</sup> Questa formulazione, non molto precisa dal punto di vista dottrinale e operativo, lasciava intendere che i tesorieri costituivano solo la *longa manus* della tesoreria dello Stato nell’attività di spesa degli enti. In realtà, si trattava di un autonomo potere di regolazione che veniva, per la prima volta, affidato ai tesorieri bancari ed era funzionale all’operatività nei confronti della tesoreria; ove si fosse seguito l’*iter* procedurale ordinario (disposizione da parte dell’ente e successiva regolazione), probabilmente il meccanismo di regolamento si sarebbe ben presto inceppato.

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<sup>25)</sup>. Le giacenze si creano perché la capacità di spesa degli Enti non è sufficiente a smaltire le somme accreditate sui conti di tesoreria. L'autonomia degli enti nell'utilizzo di queste disponibilità non è mai stata in discussione; ciò nonostante, gli Enti hanno sempre vissuto questa disciplina come un obbligo imposto dallo Stato, lamentandone l'incidenza sulla politica di bilancio e sono ricorsi in più occasioni alla Corte Costituzionale la quale ha ribadito in diverse sentenze la legittimità della normativa e le prerogative dello Stato centrale in materia di coordinamento dei conti pubblici pur in un contesto di maggiore responsabilizzazione delle autonomie locali (riquadro 2).

#### **RIQUADRO 2**

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

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

La Consulta si è pronunciata per la prima volta con la sentenza n. 94/1981, 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

<sup>25)</sup> 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.

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 defluiscono 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 tesoriери bancari al quale conseguono effetti negativi sulle finanze pubbliche a causa dell'onere derivante dalla provvista anticipata dei fondi rispetto all'effettiva capacità di spesa degli enti.

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

Con la sentenza n. 243/1985 la Consulta dichiara costituzionalmente legittima anche la disciplina prevista dalla 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 tesoriери bancari è ritenuto legittimo dalla Corte poiché una volta accertata la legittimità della presenza di un limite, la determinazione della corrispondente percentuale rappresenta una decisione di politica economica che non si presta ad essere riesaminata dalla stessa Corte.

Negli anni successivi l'orientamento della Corte è stato più volte confermato. Con la sentenza n. 61/1987, ad esempio, la Corte ribadisce l'orientamento emerso dalle sentenze precedenti pronunciandosi sull'art. 35 della 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<sup>26)</sup>.

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<sup>27)</sup>, un regime di tesoreria unica "mista" nel quale le risorse degli enti erano in parte detenute nei conti di tesoreria unica e in parte presso i tesoriери 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

<sup>26)</sup> Sul punto è da rilevare che se non si affrontano le cause che hanno portato alla crescita delle giacenze complessive della tesoreria, il problema non si risolve portando tali disponibilità al di fuori del circuito pubblico, che avrebbe effetti rilevanti sul fabbisogno del Tesoro. Il ridimensionamento della tesoreria potrebbe realizzarsi solo con azioni programmate di lungo periodo.

<sup>27)</sup> 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<sup>28)</sup>.

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<sup>29)</sup>. Per le due Università e il Politecnico si trattava, in realtà, di una sperimentazione del sistema di tesoreria unica "mista" in quanto veniva applicato un regime in base al quale i trasferimenti statali continuavano a essere versati nelle rispettive contabilità speciali, mentre le altre entrate acquisite dai rispettivi tesorieri erano mantenute nei conti correnti bancari e dovevano essere utilizzate prioritariamente per i pagamenti.*

*Dal 1° gennaio 1999 le regioni e i Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti furono assoggettati al nuovo sistema di tesoreria unica "mista" e le sperimentazioni avviate per le Università di Catania e Bari e il Politecnico di Torino furono trasformate in effettive 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.*

---

<sup>28)</sup> 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.

<sup>29)</sup> Cfr. D.M. n. 31855 del 4 settembre 1998.

*Nel 1999 e nel 2003 la sperimentazione venne estesa ad altre Università<sup>30)</sup>. Nel 2005, infine, entrarono in sperimentazione per il totale superamento della tesoreria unica alcuni enti che aderivano alla sperimentazione del SIOPE<sup>31)</sup>. Si trattava di 3 Regioni, 7 Province, 17 Comuni, 7 Comunità montane e altre 14 Università statali. In questo modo il numero delle Università statali in sperimentazione salì a 29.*

Per evitare che potesse riproporsi il problema dell'accumulo di giacenze presso i tesorieri bancari, all'origine della nascita del sistema di tesoreria unica, furono ipotizzati meccanismi di monitoraggio che consentissero una modulazione dei trasferimenti in base al raggiungimento di determinate soglie di giacenze presso gli stessi tesorieri bancari e la sincronizzazione dei trasferimenti dal bilancio dello Stato con i pagamenti e gli 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<sup>32)</sup> estese l'ambito soggettivo di applicazione della tesoreria unica "mista" alle Province e a tutti gli altri Comuni con popolazione inferiore a 10.000 abitanti<sup>33)</sup> 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<sup>34)</sup>.

#### **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 europei, alla moneta unica; in quegli anni furono avviate manovre sui conti pubblici

---

<sup>30)</sup> Cfr. D.M. n. 152772 del 3 giugno 1999 e D.M. n. 59453 del 19 giugno 2003.

<sup>31)</sup> Cfr. D.M. n. 83361 dell'8 luglio 2005.

<sup>32)</sup> Cfr. art. 66, comma 12, della legge 23 dicembre 2000, n. 388.

<sup>33)</sup> Le modifiche entrarono in vigore dal 1° marzo 2001.

<sup>34)</sup> In particolare, i conti correnti di Tesoreria Centrale intestati alle Regioni (conto corrente ordinario, conto corrente sanità e conto corrente disavanzi sanità) furono sostituiti con contabilità speciali infruttifere aperte presso le tesorerie. Si stabilì, inoltre, che l'IRAP fosse accreditata sulle nuove contabilità speciali infruttifere e che l'addizionale regionale all'IRPEF fosse accreditata mensilmente direttamente sui conti correnti aperti da ciascuna Regione presso il proprio tesoriere. L'addizionale regionale all'IRPEF, quindi, andò ad aggiungersi alle accise sulle benzine, già riversata direttamente al tesoriere bancario. Le somme riguardanti l'addizionale IRPEF e l'accisa sulle benzine erano accreditate dalla Tesoreria Centrale direttamente sui conti delle Regioni presso i tesorieri, sulla base di ordini di prelevamento emessi periodicamente dalla RGS. L'accredito rimase a cura della RGS in conseguenza del meccanismo di finanziamento del settore sanitario che, basato su anticipazioni corrisposte dalla tesoreria statale, qualora le disponibilità giacenti sui conti di tesoreria unica non siano sufficienti a garantire il finanziamento delle ASL, prevede la possibilità, da parte della stessa RGS, di recuperare le anticipazioni in sede di accredito 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.

di notevole dimensione quantitativa nel percorso di avvicinamento ai parametri di Maastricht. In particolare, l'esistenza di elevate giacenze sui conti di tesoreria unica aveva creato, in diverse occasioni, i presupposti per sconfinamenti rispetto agli obiettivi di finanza pubblica<sup>35</sup>). 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<sup>36</sup>).

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

*I limiti ai tiraggi, previsti dall'art. 8, comma 3, del decreto legge 31 dicembre 1996 n. 669 (convertito nella 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<sup>37</sup>). Dai limiti erano escluse le regioni, gli enti locali, gli enti previdenziali, gli enti del Servizio Sanitario Nazionale, Poste (limitatamente ai conti riguardanti le operazioni da eseguire per conto dello Stato), i conti intestati all'Unione Europea o quelli riguardanti interventi di politica comunitaria e le Università (limitatamente ai conti aperti dai dipartimenti e dagli altri centri con autonomia finanziaria e contabile).*

---

<sup>35</sup>) 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.

<sup>36</sup>) La somma contabile di residui passivi e giacenze di tesoreria rappresentava un ammontare di risorse che, come sostenuto dalla Commissione tecnica per la spesa pubblica nel 1996, erano "collocate in un limbo che rende incerto l'impatto marginale delle nuove decisioni di spesa e pone rischi di superfetazione della spesa stessa, dal momento che la gente continua a chiedere e il Parlamento a deliberare mentre si accumulano disponibilità non utilizzate".

<sup>37</sup>) 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.

*Quanto ai limiti di giacenza, contenuti nell'art. 3, comma 214, della legge 23 dicembre 1996 n. 662, fu previsto che i trasferimenti a carico del bilancio dello Stato potessero essere accreditati sui conti di tesoreria degli Enti potessero essere effettuati solo se le relative giacenze risultavano inferiori al 20 per cento delle disponibilità rilevate al 1° gennaio 1997<sup>38)</sup>.*

Contestualmente il legislatore attribuì al Governo<sup>39)</sup> il compito di svolgere un monitoraggio mensile sui flussi di spesa di regioni ed enti locali, allo scopo di verificare che i pagamenti non superassero quelli effettuati nel corso del medesimo mese dell'anno precedente, incrementati del tasso d'inflazione programmato<sup>40)</sup>. Se dalle verifiche mensili fossero emersi scostamenti significativi, il Governo avrebbe dovuto predisporre tutte le misure, anche di carattere legislativo, necessarie a ricondurre i flussi di spesa entro i limiti programmati.

In attuazione di questa norma venne avviato, fin dai primi mesi del 1997, un monitoraggio sistematico dei flussi di cassa della tesoreria statale da parte di un gruppo di lavoro presso il MEF, coordinato dal Sottosegretario dell'epoca P. Giarda<sup>41)</sup>.

I vincoli ai trasferimenti di risorse dal bilancio dello Stato furono determinanti per ridurre drasticamente le giacenze di tesoreria degli Enti. Già nel corso dei primi 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<sup>42)</sup>. Il riassorbimento delle giacenze consentì di rendere più stretto il collegamento tra gli stanziamenti di bilancio e le spese effettive, agevolando la previsione e il controllo dei flussi di spesa da parte dello Stato.

I limiti ai tiraggi, invece, contribuirono in misura sostanziale alla riduzione del fabbisogno e al contenimento del rapporto deficit/PIL entro il 3 per cento nel 1997<sup>43)</sup>. In una certa misura furono rinviate agli anni successivi spese che avrebbero dovuto essere sostenute nel 1997 e ciò produsse un aumento dei residui passivi del bilancio dello Stato. Tuttavia l'aumento dei residui passivi corrispose alla riduzione delle disponibilità di tesoreria dei diversi Enti, che rappresentano un debito a vista dello Stato nei confronti degli altri soggetti pubblici. Nel complesso, quindi, la spesa fu resa più controllabile.

---

38) 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.

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

40) 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.

41) 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.

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

43) 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.

Superate le problematiche riguardanti l'ingresso nell'UME, i vincoli di cassa vennero allentati già con la manovra di finanza pubblica per il 1998<sup>44)</sup>. La manovra per il 1998, tuttavia, introdusse un limite annuale al fabbisogno di regioni ed enti locali<sup>45)</sup> e trasformò il monitoraggio mensile sulle spese degli Enti territoriali in un monitoraggio mensile sul fabbisogno<sup>46)</sup>. Le spese sanitarie, scorporate dal calcolo del fabbisogno, furono assoggettate a uno specifico monitoraggio mensile.

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

*Furono definiti obiettivi di saldo finanziario per singoli enti e per comparto, compatibili con gli obiettivi fissati da Governo e Parlamento nell'ambito della sessione di bilancio e venne svolta una verifica mensile dell'andamento effettivo del fabbisogno al fine di individuare con tempestività eventuali scostamenti dal profilo programmatico. I risultati di tale attività di monitoraggio furono ritenuti soddisfacenti<sup>47)</sup>.*

---

<sup>44)</sup> Il limite mensile ai tiraggi divenne bimestrale e la percentuale fu elevata dal 90 al 95 per cento dell'importo cumulativamente prelevato nel corrispondente periodo dell'anno precedente (art. 47, comma 3, della 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).

<sup>45)</sup> Il limite annuale al fabbisogno di Regioni ed enti locali e il relativo monitoraggio furono introdotti dall'art. 48 della legge 27 dicembre 1997, n. 449. Venne stabilito che il fabbisogno per il 1998 non potesse superare quello del 1997 al netto della spesa sanitaria e delle maggiori e/o nuove spese connesse con le funzioni trasferite o delegate, mentre per gli anni 1999 e 2000 il fabbisogno doveva essere inferiore a quello dell'anno precedente maggiorato del tasso d'inflazione programmato.

<sup>46)</sup> Già nel corso del 1997 il Governo, d'intesa con le rappresentanze delle Regioni e degli enti locali, aveva ritenuto più opportuno spostare l'attenzione dai prelievi all'andamento dei saldi. Cfr. Camera dei Deputati – Servizio Studi, *op.cit.*

<sup>47)</sup> Cfr. Camera dei Deputati – Servizio Studi, *op.cit.*

Il sistema sui vincoli di cassa si avviò al superamento anche grazie all'introduzione del Patto di stabilità interno dal 1999<sup>48)</sup>. I limiti di giacenza, dai quali, dal 2001, sono state escluse le Regioni (per le quali i trasferimenti a carico del bilancio dello Stato si riferivano essenzialmente all'attuazione delle norme sul federalismo amministrativo e fiscale<sup>49)</sup>), sono rimasti in vigore fino al 2005. I limiti bimestrali ai tiraggi, invece, sono ancora oggi in vigore per alcuni Enti, in base ad una serie di proroghe disposte dalle leggi finanziarie<sup>50)</sup>.

## 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.

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

---

<sup>48)</sup> 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.

<sup>49)</sup> Cfr. D.M. 27 febbraio 2001, D.M. 1 marzo 2002 e D.M. 31 gennaio 2003.

<sup>50)</sup> In particolare i limiti di giacenza e quelli ai tiraggi sono stati prorogati per gli anni 2001 e 2002 dall'art. 66, commi 1 e 2, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (finanziaria 2001), per il triennio 2003-2005 dall'art. 32, comma 1, della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (finanziaria 2003). I limiti ai tiraggi sono stati prorogati fino al 2007 dall'art. 1, comma 18 della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (finanziaria 2005) e per il triennio 2008-2010 dall'art. 3, comma 40 della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (finanziaria 2008). Dal 2001 i limiti ai tiraggi sono stati aumentati dal 95 al 102 per cento degli importi prelevati nel corrispondente bimestre dell'anno precedente.

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<sup>51)</sup>. 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<sup>52)</sup>.

Le esigenze di coordinamento della finanza pubblica, rese più pressanti dallo svolgersi del processo finalizzato a modificare i rapporti finanziari tra Stato ed enti territoriali nella direzione del federalismo fiscale, hanno indotto il legislatore a intervenire per realizzare una omogeneizzazione della disciplina della tesoreria all'interno dei grandi comparti interessati (Regioni, enti locali ed Università) e semplificare il quadro normativo relativo alla tesoreria unica<sup>53)</sup>. 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.

---

<sup>51)</sup> 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.

<sup>52)</sup> Cfr. circolare della Ragioneria Generale dello Stato n. 33 del 26 novembre 2008.

<sup>53)</sup> La necessità di un intervento di omogeneizzazione dei vari regimi di tesoreria unica era già stata segnalata nell'ambito delle relazioni annuali presentate al Parlamento, relative all'andamento della sperimentazione per il superamento del sistema di tesoreria unica per gli anni 2006 e 2007.

Le nuove disposizioni sulla tesoreria unica “mista”, in vigore dal 1° gennaio 2009<sup>54)</sup>, prevedevano che solo le entrate costituite da assegnazioni, contributi e quanto altro proveniente direttamente dal bilancio dello Stato, fossero detenute dalla tesoreria statale<sup>55)</sup>. Tra le entrate da versare nei conti di tesoreria unica erano comprese quelle provenienti da operazioni d’indebitamento assistite, in tutto o in parte, da interventi finanziari dello Stato sia in conto capitale sia in conto interessi, nonché quelle connesse alla devoluzione di tributi erariali alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e Bolzano. Fino a quel momento erano state versate nelle contabilità infruttifere tutte le entrate provenienti direttamente o indirettamente dal bilancio dello Stato.

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

<sup>54)</sup> Il sistema di tesoreria unica “mista”, al quale, come ricordato, erano già assoggettate, ai sensi di precedenti disposizioni, le Regioni a statuto ordinario, le Università, i Comuni con popolazione inferiore ai 10.000 abitanti e le Province “ordinarie”, è stato esteso alle Regioni a statuto speciale, alle Province autonome di Trento e Bolzano, a tutti gli enti locali di cui al D.Lgs. 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).

<sup>55)</sup> Con la circolare n. 33 del 26 novembre 2008, 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.

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

Gli attori del sistema di tesoreria unica non mutano<sup>1)</sup>: gli enti titolari dei conti, i tesorieri bancari (344, che gestiscono attualmente, con l'ingresso delle istituzioni scolastiche, oltre 20.000 amministrazioni pubbliche). È mutato 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/prelievo 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 suoi 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<sup>2)</sup>.

L'innovazione ha inciso anche sulla tempistica per il regolamento presso la tesoreria statale delle operazioni presentate dalle banche tesoriere. La precedente normativa prevedeva infatti che le operazioni effettuate dalle banche fossero presentate presso la tesoreria statale entro il terzo giorno lavorativo successivo all'esecuzione delle stesse, lasciando all'interno di tale limite un margine di discrezionalità alle banche. La nuova normativa, invece, prevede l'obbligo di presentare le operazioni il giorno lavorativo successivo alla loro esecuzione e il regolamento lo stesso giorno. Ciò conferisce certezza ai flussi finanziari movimentati dagli enti decentrati e concorre a limitare gli errori di previsione sul saldo del conto Disponibilità del Tesoro per il servizio di tesoreria. Per contro, il regolamento delle operazioni il giorno successivo alla loro esecuzione risponde anche alle esigenze delle banche che, tornando in

---

<sup>1)</sup> Non cambia, in pratica, tutta l'attività che fa riferimento alle amministrazioni centrali e alla tesoreria dello Stato quale, ad esempio, la modalità di versamento a favore dei conti di tesoreria unica da parte delle amministrazioni statali tramite titoli telematici o titoli cartacei (mandati informatici, titoli di contabilità speciali, ordinativi su aperture di credito) oppure la modalità di prelievo 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.

<sup>2)</sup> 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.

possesso con tempestività della liquidità impiegata per conto degli enti, potranno utilizzarla per operazioni di mercato magari più remunerative del tasso di interesse riconosciuto dalla normativa sulle anticipazioni di tesoreria unica.

I 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<sup>56</sup>). 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

<sup>56</sup>) 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.

si registrava tra servizi pubblici e bisogni del paese per il quale l'efficienza del settore pubblico e lo sviluppo di adeguate infrastrutture, come era apparso chiaro negli intensi anni '60 (quelli della programmazione economica), potevano costituire il motore della crescita economica. È tuttavia negli anni novanta che, nella prospettiva di Maastricht e dell'avvio del processo di convergenza economica con gli altri paesi europei, per rendere più efficiente la pubblica amministrazione e contenere la spesa pubblica, la legislazione si orienta decisamente verso la modernizzazione della PA sulla base dei principi di efficienza, efficacia ed economicità, spostando il baricentro dal rispetto formale delle regole e delle procedure dello Stato-burocrazia, alla valutazione dei risultati e delle responsabilità dirigenziali.

È nota la sequenza delle 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<sup>57)</sup>.

Come accennato in altra occasione<sup>58)</sup>, “nella prospettiva di attuazione del federalismo, ad una minore operatività, connessa con l'esecuzione del bilancio statale, dovrà corrispondere una maggiore capacità della tesoreria di gestire informazioni tra centro e periferia, per consentire al Tesoro e alla Banca d'Italia, per le finalità della politica monetaria europea, la conoscenza e il monitoraggio dell'andamento dei conti pubblici (e di quelli decentrati, in particolare) e del fabbisogno del settore statale. Poiché la tesoreria non disporrà, in questa nuova situazione, di tutte le informazioni necessarie per dette finalità, il progressivo 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

---

<sup>57)</sup> “Il potenziale di spesa accumulato sui conti di tesoreria ha comportato una perdita di controllo sui flussi di spesa del bilancio statale; quest'ultimo è diventato poco significativo per conoscere l'andamento effettivo dei conti pubblici e ha richiesto di prendere in considerazione, ai fini della copertura del disavanzo e allo scopo di valutare l'impatto complessivo dell'azione pubblica sull'economia, aggregati più ampi quali il settore statale (che integra la gestione di bilancio con quella di tesoreria), il settore pubblico e, più recentemente, le amministrazioni pubbliche, secondo la definizione adottata dalla contabilità nazionale ed accolta dal Trattato di Maastricht. In molti casi, la tesoreria ha compensato i risultati differenziali della gestione di bilancio; la sua variabilità, oltre a essere indice di un mancato controllo, si è tradotta in una perdita di trasparenza dei conti pubblici”, Ferro P., *La riforma del bilancio e la tesoreria statale*, in *Le nuove regole del bilancio statale* (a cura di Maria Luisa Bassi), F. Angeli Editore, 2001.

<sup>58)</sup> Cfr. Ferro P., *La riforma del bilancio e la tesoreria statale*, *op. cit.*

la crescita economica del paese<sup>59</sup>). È stata questa consapevolezza che ha spinto tutti i governi degli ultimi vent'anni a concentrare l'attenzione, nel programma di legislatura, sulla modernizzazione della pubblica amministrazione e sulla necessità di rendere efficienti le strutture pubbliche contenendone i costi, sulla scia di quanto stava avvenendo nei principali paesi concorrenti dell'Italia nella competizione economica internazionale<sup>60</sup>.

### **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

---

<sup>59</sup>) Queste tematiche sono state affrontate, per la prima volta, in Ferro P., Lo Faso S. e Salvemini G., *L'azione della pubblica amministrazione per la competitività internazionale in presenza di vincoli di finanza pubblica*, in M. 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".

<sup>60</sup>) Nei paesi OCSE e soprattutto in Francia, Regno Unito, Spagna, Portogallo e Canada, sono state attuate o sono in corso riforme della PA che, pur nella diversità dei sistemi locali, hanno tratti in comune identificabili con gli obiettivi di migliorare il rendimento delle amministrazioni pubbliche, di rafforzare la valutazione dei risultati e responsabilizzare la dirigenza e i dipendenti pubblici, definire un ciclo delle *performance*, ricercare la soddisfazione dell'utenza.

di pagamento sono più diffusi sono anche quelli nei quali l'*e-government*<sup>61)</sup> è più avanzato.

Il modello della tesoreria telematica ha agevolato la diffusione di servizi più efficienti e ad alto valore aggiunto per l'utenza. Il Sistema Pubblico di Connettività (SPC), infrastruttura creata per fornire servizi di collegamento e interoperabilità e per assicurare l'interazione della pubblica amministrazione centrale e locale con le reti di altri soggetti, promuovendo l'erogazione di servizi di qualità per cittadini e imprese, ha costituito un strumento rilevante per l'informatizzazione delle strutture pubbliche, anche attraverso le funzionalità del SIPA<sup>62)</sup> 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 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

---

<sup>61)</sup> In Italia, i piani di *e-government* che si sono succeduti negli ultimi anni, sono ispirati dai piani per la digitalizzazione della PA approvati a livello europeo (*Digital Agenda*, che ha sostituito la strategia i2010 lanciata nel 2005 e Agenda Lisbona 2020, che a sua volta ha preso il posto di Lisbona 2010) e dalle analoghe esperienze degli altri paesi europei, ma non hanno avuto la stessa efficacia e risultati in termini di miglioramento della pubblica amministrazione. Organismi internazionali come l'OCSE (*Innovation Strategy*) e l'UNPAN (*United Nations Public Administration Network*) svolgono una costante azione di stimolo per la diffusione a livello internazionale delle *best practices* e di modelli comportamentali delle pubbliche amministrazioni orientati alla soddisfazione dell'utenza attraverso la più ampia diffusione dei servizi *on line*. Con il piano *e-government* 2012 il governo italiano ha impostato un'azione per elevare gli standard qualitativi e di efficienza delle funzioni e dei servizi erogati dalla PA nel suo complesso attraverso interventi incentrati sull'innovazione tecnologica, normativa, organizzativa e gestionale; il piano si propone, entro la data indicata, di raggiungere importanti obiettivi nella riorganizzazione della PA e nel recupero di produttività anche con la dematerializzazione e la digitalizzazione dei servizi offerti *on line* all'utenza.

<sup>62)</sup> Utilizzando il SIPA le amministrazioni trasmettono alla RGS i propri titoli di spesa che, transitando da un *gateway* (centro applicativo), giungono alla Banca d'Italia. Questa trasforma le disposizioni di pagamento in bonifici indirizzandoli tramite la Rete Nazionale Interbancaria (RNI) alle banche e a Poste. I flussi informativi sulla finalizzazione delle operazioni seguono il percorso inverso.

attraverso l'utilizzo di carte di debito, di credito o prepagate e di ogni altro strumento di pagamento elettronico disponibile. Il prestatore, figura individuata dalla Direttiva sui servizi di pagamento (PSD), che riceve l'importo dell'operazione di pagamento, ne effettua il riversamento al tesoriere dell'ente, registrando in apposito sistema informatico, a disposizione dell'amministrazione, il pagamento eseguito, i codici identificativi del pagamento medesimo, nonché i codici IBAN identificativi dell'utenza bancaria ovvero dell'imputazione del versamento in tesoreria. Il contenuto strategico della norma è coerente con l'orientamento della Banca favorevole sia all'utilizzo di strumenti di pagamento più evoluti<sup>63)</sup>, disponibili sul mercato, sia allo sviluppo di applicazioni telematiche per i rapporti con l'utenza pubblica e privata. Lo schema operativo prevede che gli utenti della PA dispongano di un punto di accesso sia alla rete telematica pubblica (SPC) sia a quella dei fornitori di servizi di pagamento per colloquiare in modalità telematica secondo standard comuni ed effettuare pagamenti ovvero avvalersi di prestazioni di servizi.

L'Agenzia per l'Italia Digitale ha recentemente emanato le linee guida per l'attuazione dell'art. 5 del CAD riformato che prevedono, tra l'altro, che le pubbliche amministrazioni devono consentire il versamento ai privati attraverso gli strumenti di pagamento elettronico con modalità che favoriscano la riconciliazione automatica e l'erogazione del 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 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”<sup>64)</sup> su cui vengono effettuati, in condizioni di sicurezza e con elevati livelli di funzionalità, sia lo scambio di flussi finanziari e informativi sia la finalizzazione delle operazioni sui canali bancario e postale – questa innovazione potrebbe richiedere un

---

<sup>63)</sup> La situazione delle reti e degli strumenti innovativi di pagamento che si possono utilizzare sulle stesse per effettuare pagamenti da e verso le pubbliche amministrazioni si sta progressivamente modificando per effetto di diversi fattori, quali: 1) le disposizioni volte a favorire la progressiva introduzione, a carico delle amministrazioni pubbliche, dell'obbligo di accettare pagamenti tramite moneta elettronica, nonché attraverso servizi telematici e telefonici; 2) l'introduzione di una soglia massima 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.

<sup>64)</sup> Questa infrastruttura presenta due limiti: a) soddisfa le necessità di operatori che dispongono pagamenti massivi (tipico il caso degli stipendi statali), mentre si rivela oneroso per entità piccole o con attività di spesa occasionale che quindi mostrano scarsa disponibilità a sostenere i costi di adesione all'infrastruttura; b) evidenzia un basso grado di interazione con l'utenza privata e scarsa flessibilità nell'interoperabilità applicativa.

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<sup>65</sup>). 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 strumenti di pagamento alternativi al contante<sup>66</sup>); dall'altro, essendo essa stessa destinataria delle norme del CAD in qualità di tesoriere, se richiesto dalle amministrazioni statali e in particolare dalla RGS 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.

---

<sup>65</sup>) Considerazioni tratte dall'intervento *L'utilizzo dell'ICT nel sistema dei pagamenti pubblici: le prospettive per la tesoreria dello Stato e degli enti locali*, svolto al Forum Banche e PA 2010, organizzato dall'Associazione Bancaria Italiana a Roma il 18-19 febbraio 2010, pubblicato nella Rivista E-Gov edita da Maggioli in formato elettronico. In questa occasione si è inoltre sostenuto che "per la Banca d'Italia il sistema di reti integrate assume la caratteristica di "bene pubblico" (e in questa logica è necessaria la cooperazione tra i diversi soggetti pubblici e privati nella chiarezza e distinzione dei ruoli e delle responsabilità), messo a disposizione del sistema-paese e quindi di chiunque sia in grado di accedervi offrendo applicazioni e servizi innovativi in regime concorrenziale ma tutti orientati ad innalzare l'efficienza complessiva delle amministrazioni pubbliche".

<sup>66</sup>) Si veda Ferro P., *Agenda Digitale e innovazioni nei pagamenti pubblici: quali prospettive?* Intervento al convegno Agenda Digitale: Action!, Capri, ottobre 2011.



## Appendice

di Walter Giuzio e Dario Burgio

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

#### *Sistema di Tesoreria dello Stato nel Regno del Belgio*

##### 1. Quadro costituzionale ed amministrativo

Il Regno del Belgio – come disposto nell'art. 1 della Costituzione<sup>67)</sup>, modificato in virtù della revisione costituzionale del 1993 – è uno “*Stato federale formato da comunità e da regioni*”<sup>68)</sup>, operante su tre distinti livelli di governo.

Tale modello federale, la cui genesi è ricollegabile ad un processo di “*federalismo disaggregativo*”<sup>69)</sup> – dovuto al progressivo venire meno dei legami fra le varie componenti territoriali e linguistiche che formavano lo Stato accentrato regolato dalla Costituzione del 1831 – comprende lo Stato federale propriamente detto, le tre comunità etniche e le tre regioni; il livello di governo intermedio è occupato dalle Province; mentre il livello di governo più vicino ai cittadini è quello dei Comuni.

In particolare, nel Belgio sono presenti tre Comunità che si distinguono sotto l'aspetto linguistico-culturale: Comunità di lingua fiamminga, Comunità di lingua francese e Comunità di lingua tedesca, le cui funzioni sono di preservare i diritti dei gruppi linguistici; nonché, tre Regioni (Vallonia, Bruxelles-Capitale e Regione Fiamminga), che esercitano competenze autonome di tipo economico<sup>70)</sup> e godono di potestà fiscali autonome<sup>71)</sup>, che sono comunque sottoposte a limitazioni da parte dello Stato federale<sup>72)</sup>. Lo Stato è ulteriormente diviso in dieci province e 589 comuni<sup>73)</sup>.

In linea di principio, in virtù del così detto principio di residualità di cui all'art. 35 della Costituzione, allo Stato federale, quale ente gerarchicamente superiore, competono le materie – quali gli affari esteri e la giustizia – che non sono espressamente attribuite agli altri livelli di governo subfederale<sup>74)</sup>.

---

67) La Costituzione belga è consultabile al sito ufficiale del Senato: [https://www.senate.be/doc/const\\_fr.html](https://www.senate.be/doc/const_fr.html).

68) Cfr. Bin R. e Falcon G., *Diritto Regionale*, Il Mulino, Bologna, 2012.

69) Cfr. Bin R. e Falcon G., *op. cit.*, p. 33.

70) Al riguardo, le più significative competenze che le Regioni esercitano, afferiscono alle materie dell'urbanistica, della tutela ambientale, del lavoro e dell'occupazione.

71) Cfr. art. 170 della Costituzione.

72) Cfr. Bin R. e Falcon G., *op. cit.*, p. 35.

73) Le Province ed i Comuni esercitano delle competenze di minore importanza, esclusivamente sotto la tutela delle autorità gerarchicamente superiori. Tuttavia, possono essere considerate i livelli di governo più vicini ai cittadini.

74) Per una panoramica generale sull'assetto istituzionale ed amministrativo belga, vedasi: United Nations Public Administration Network, *Kingdom of Belgium, Public Administration Country Profile*, 2006, pp. 8 e ss.

I ministeri belgi – che sono incardinati nell’ambito dello Stato federale – occupano circa 60.000 dipendenti<sup>75)</sup>. A seguito delle riforme federali approvate negli ultimi decenni del secolo scorso, il pubblico impiego federale è stato ridotto in termini di funzione e numero, ed adesso ricomprende circa due terzi dei dipendenti pubblici. Tale aspetto riflette la tradizione belga di lunga data delle agenzie esecutive non governative autonome.

## 2. La Banque Nationale de Belgique e il sistema di Tesoreria

Secondo quanto previsto dalla legge del 22 febbraio 1998, recante lo “*Statut organique de la Banque Nationale de Belgique*”, La Banca centrale belga (*Banque Nationale de Belgique*) è una *société anonyme*<sup>76)</sup>, il cui capitale maggioritario è sottoscritto dallo Stato belga<sup>77)</sup>. Pertanto, in considerazione del fatto che le società anonime di diritto belga dovrebbero corrispondere alle società per azioni di diritto italiano, la *Banque Nationale* sembrerebbe avere natura giuridica di ente di diritto privato, anche se a prevalente partecipazione pubblica<sup>78)</sup>.

La *Banque Nationale*, ai sensi dell’art. 22 del proprio Statuto<sup>79)</sup>, esercita le funzioni di *Caissier de l’État*, ed in tale veste effettua le operazioni di incasso e pagamento, quelle connesse all’emissione e al servizio del debito pubblico, nonché la custodia in deposito di fondi pubblici e altri valori di tesoreria; è tenuta ad avere una propria filiale in ogni circoscrizione territoriale dove è presente una sede del Ministero delle finanze.

La competenza della *Banque* è stabilita in forza di legge e le modalità tecniche di svolgimento del servizio sono regolate con convenzione decennale con il Ministero delle Finanze.

Peraltro, la *Banque* è sottoposta alla supervisione del citato Ministero, in quanto, ai sensi dell’art. 41 del Decreto Reale 10 marzo 2015, è previsto che, ad eccezione dei compiti e delle operazioni che sono attribuite direttamente in virtù del SEBC, il Ministro delle Finanze, attraverso un suo rappresentante, ha il diritto di controllare le operazioni della Banca e di opporsi all’esecuzione di qualsiasi misura che sarebbe contraria alla legge, agli statuti o agli interessi dello Stato belga<sup>80)</sup>. Inoltre, l’art. 22 dello Statuto stabilisce anche che la Banca Centrale è incaricata della conversione in euro delle monete di Stati terzi verso l’unione monetaria o di Stati terzi verso la Comunità Europea prese in prestito dallo Stato.

---

<sup>75)</sup> Nello specifico, presso il Ministero delle finanze presta servizio circa la metà di tutto il complesso dei dipendenti ministeriali belgi, cfr. United Nations, *Kingdom of Belgium, op. cit., p. 10*.

<sup>76)</sup> Cfr. Art. 2, comma 2, della legge 22 febbraio 1998.

<sup>77)</sup> Cfr. Art. 3, comma 1, del Decreto Reale 10 marzo 2015.

<sup>78)</sup> Ovviamente, pur avendo natura giuridica privatistica, la Banca centrale belga, in forza della sua appartenenza al SEBC, secondo quanto previsto dall’art. 15 del citato Decreto Reale, in forza di una disposizione che recepisce esplicitamente i principi comunitari contenuti nei Trattati, nell’esecuzione dei propri compiti istituzionali, non può richiedere o accettare istruzioni da parte di istituzioni o organi della Comunità europea, i governi degli Stati membri Comunità o qualsiasi altro organismo.

<sup>79)</sup> Approvato con Decreto Reale 10 marzo 2015.

<sup>80)</sup> Cfr. Art. 41 del Decreto Reale 10 marzo 2015.

La Banca è informata di tutti i progetti di prestiti in valuta estera di Stato, Comunità e Regioni. Il Ministero delle Finanze e la Banca si consultano a vicenda ogniqualvolta si ritenga che tale indebitamento possa influire sull'efficacia della politica monetaria o del tasso di cambio. Le modalità di questa informazione e questa consultazione sono stabilite in un accordo che deve essere concluso tra il Ministro delle finanze e la Banca, previa approvazione del medesimo accordo da parte della BCE. Inoltre, ai sensi del combinato disposto di cui agli artt. 14 e 19 dello Statuto, la *Banque* promuove e garantisce il regolare funzionamento dei sistemi di pagamento e compensazione, nonché pone in essere misure per incrementare la loro efficienza e solidità, anche mediante l'effettuazione di operazioni o sovvenzioni a tali fini. La Banca cura anche l'applicazione dei regolamenti adottati dalla BCE al fine di garantire l'efficacia e la solidità dei sistemi di compensazione e di pagamento all'interno della Comunità europea e con i paesi terzi.

Dal punto di vista operativo, lo Stato Federale ha un conto presso la Banca centrale, su cui, in via centralizzata, confluiscono le entrate e le spese statali. I ricavi sono dati principalmente dalle entrate fiscali e dai proventi dei prestiti. Il pagamento delle spese è effettuato dalla *Banque Nationale* per conto del Servizio federale delle finanze pubbliche (Amministrazione del Tesoro). Detto servizio di pagamento consiste, essenzialmente, nel rimborso dei prestiti del governo e nel pagamento degli interessi su di essi.

La legge del 22 maggio 2003 sull'organizzazione del budget e della contabilità prevede che amministrazioni, agenzie e imprese dello Stato federale devono tenere una contabilità generale integrata con la contabilità generali di bilancio, e costituire un conto generale, ricomprendente i conti annuali e i conti di esecuzione del budget<sup>81)</sup>. Questa legge è entrata in vigore a partire dall'esercizio finanziario 2009.

Il Ministero delle Finanze – mediante una sua articolazione interna, l'*Administration générale de la Trésorerie*, detta anche AGTrés – organizza i servizi operativi della Finanza federale dei servizi pubblici, e definisce le sue competenze secondo il principio della centralizzazione delle entrate a beneficio del Tesoro federale e dei suoi pagamenti<sup>82)</sup>.

In particolare, la citata legge del 22 maggio 2003, prevede il c.d. principio di bilancio dell'unità di cassa (*principe budgétaire d'unité de caisse*) che, da un lato, centralizza tutto il flusso di cassa in entrata dell'amministrazione generale sul conto del Tesoro<sup>83)</sup>, e dall'altro, interviene per ogni flusso di spesa<sup>84)</sup> con l'intervento del servizio centrale di pagamento. Parte delle funzioni collegate al servizio di tesoreria sono affidate all'*Office*

---

<sup>81)</sup> Cfr. gli artt. 11 e ss. della *Loi* 22 mai 2003, recante “*organisation du budget et de la comptabilité de l'Etat fédéral*”.

<sup>82)</sup> Cfr. quanto riportato nel sito ufficiale del Ministero delle Finanze del Belgio: [https://finances.belgium.be/fr/sur\\_le\\_spf/structure\\_et\\_services/administrations\\_generales/tr%C3%A9sorerie](https://finances.belgium.be/fr/sur_le_spf/structure_et_services/administrations_generales/tr%C3%A9sorerie).

<sup>83)</sup> Cfr. art. 68 della legge del 22 maggio 2003, laddove prevede che “*Toute entrée de fonds dans les caisses de l'administration générale est centralisée sur le compte du Trésor*”.

<sup>84)</sup> Cfr. art. 65 della legge del 22 maggio 2003, laddove prevede che “*Aucune sortie de fonds ne peut se faire sans l'intervention du Ministre des Finances, sauf les exceptions établies par la loi*”.

*des Cheques Postaux*, il quale è un ufficio amministrativo incardinato nell'ambito dell'amministrazione postale.

Il servizio di tesoreria in Belgio si configura pertanto come un rapporto trilaterale in cui, accanto al Ministero delle finanze (committente) e alla Banca centrale (esecutore delle operazioni di incasso e pagamento), agisce l'*Office des Cheques Postaux*.

### **3. Servizi offerti dalla Banca nazionale belga**

I servizi offerti rientrano in due macro aree. La prima è relativa alla gestione dei servizi di Depositario Centrale dei Titoli, in relazione al quale la Banca offre il servizio di emissione dei titoli del debito pubblico all'Agenzia del Debito belga e il servizio di incasso automatico della tassa sulle transazioni finanziarie. La seconda fa riferimento alla tenuta dei conti di pagamento e alla esecuzione di operazioni di pagamento a valere sugli stessi, aperti direttamente su TARGET2. I conti sono aperti a titolo gratuito e rientrano nelle operazioni di "*Cashier of the State*" disciplinati per legge, da ultimo nel 1973.

#### *Servizi di depositario centrale*

- I servizi di depositario centrale sono forniti allo Stato alle stesse condizioni applicate all'utenza privata. In particolare, l'Agenzia del debito belga utilizza la medesima interfaccia *web-based* che consente la gestione dei titoli (es. assegnazione dell'ISIN, gestione delle cedole, etc.) con la quale l'infrastruttura si interfaccia con l'utenza privata.

#### *Tenuta dei conti ed esecuzione operazioni di pagamento*

- I conti sono tenuti presso un modulo di contabilità dedicato di TARGET2: sono circa 60 conti intestati allo Stato centrale, alle Amministrazioni Centrali e agli Enti della previdenza. Sono inoltre compresi alcuni conti specifici dedicati a programmi di cooperazione finanziaria internazionale. La Banca centrale non gestisce i conti di amministrazioni locali o altri enti pubblici autonomi.
- I compiti svolti sono relativi alla gestione operativa e alla produzione della reportistica relativa ai pagamenti effettuati; i dati raccolti sono condivisi con l'Agenzia del debito belga che gestisce attivamente il debito e la liquidità dello Stato.

### **4. Modello organizzativo adottato**

La Banca centrale belga è coinvolta nella sola tenuta dei conti dello stato centrale e nelle operazioni di pagamento all'ingrosso effettuati su tali conti.

Tali compiti sono svolti dal *Payment and Securities Service*, posto nel *Department Financial Markets*. Il Servizio, composto da circa 60 FTE, si occupa sia delle operazioni di pagamento della Banca centrale sia delle operazioni in Titoli, ivi compresa la gestione del sistema di Depositario Centrale. Non vi sono aree organizzative dedicate ai servizi a favore dello Stato, ma la Banca stima che circa 10 FTE siano impegnate nella fornitura di Servizi allo Stato, circa 7-8 nei servizi sui titoli e 2-3 nei servizi di pagamento; tali FTE non sono impegnate con costanza nel corso dell'anno ma con una certa variabilità, in relazione a eventuali picchi di operatività.

Dal 2011 tutte le operazioni di pagamento *retail* della Banca centrale (ad esempio, il pagamento degli stipendi, dei fornitori, etc.) non sono più effettuate dalla Banca centrale ma tramite conti aperti presso il sistema bancario. In particolare, le operazioni *retail* per conto dello Stato sono tutte effettuate tramite BelgiumPost Bank.

Le attività relative alla gestione della liquidità e del debito dello Stato sono svolte dall' Agenzia del Debito belga; l' Agenzia agisce con l' obiettivo di minimizzare il costo del debito e gestire i rischi di mercato e operativi. I conti dello Stato centrale presso la NBB sono movimentati prevalentemente dai rapporti con BelgiumPost Bank e con l' Agenzia del Debito. Il solo saldo disponibile presso NBB a fine giornata è computato nel totale dei *Government Deposit*.

## 5. Ruolo degli operatori di mercato

BelgiumPost Bank è il prestatore di servizi di pagamento che esegue le operazioni di pagamento al dettaglio delle Amministrazioni centrali dello Stato. Si tratta di una società non quotata il cui capitale è diviso al 50% tra BelgiumPost e BNP Paribas.

## 6. Evoluzione futura

La strategia per il 2020 prevede la focalizzazione sui compiti di Banca centrale. Le attività svolte a favore dello Stato dovrebbero quindi limitarsi alla tenuta dei conti e alla riduzione del perimetro dei pagamenti svolti, che dovrebbero invece essere trasferiti in toto a BelgiumPost Bank. In particolare, NBB prevede di trasferire a BelgiumPost Bank tutte le operazioni di pagamento *retail* e, nel lungo periodo, di occuparsi delle sole operazioni di pagamento all'ingrosso.

## Sistema di Tesoreria dello Stato nella Repubblica Francese

### 1. Quadro costituzionale ed amministrativo

La Repubblica Francese si caratterizza per il rigido centralismo amministrativo e una pubblica amministrazione che, nelle sue diverse articolazioni, dipende gerarchicamente dal Governo Nazionale<sup>85)</sup>.

Tuttavia, in virtù del principio di “*libera amministrazione*”<sup>86)</sup> dei vari livelli territoriali di governo di cui alla Costituzione del 1958<sup>87)</sup> e alla legge sulla decentralizzazione del 2 marzo 1982, è iniziato un processo di revisione degli equilibri

---

<sup>85)</sup> Per una panoramica generale sul sistema amministrativo francese, vedasi: United Nations Public Administration Network, *Republic of France, Public Administration Country Profile*, 2006. Bin R. e Falcon G., *op. cit.*, pp. 38 e ss.

<sup>86)</sup> Cfr. Bin R. e Falcon G., *op. cit.*, p. 38.

<sup>87)</sup> Il testo costituzionale è consultabile in lingua italiana sul sito web ufficiale del Consiglio Costituzionale francese: [https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank\\_mm/site\\_italien/constitution\\_italien.pdf](https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/site_italien/constitution_italien.pdf).

di potere tra lo Stato centrale e le Autorità locali (Regioni, Dipartimenti e Comuni), in senso più favorevole a quest'ultime. In particolare, è stato reso più autonomo il processo decisionale delle Autorità locali, condividendo compiti amministrativi e di bilancio tra Autorità centrali e locali, anche se la funzione principale di queste ultime, rimane quella di eseguire le decisioni amministrative prese a livello di Stato centrale<sup>88)</sup>.

I Comuni – che costituiscono l'autorità pubblica più vicina ai cittadini – sono circa 37.000, ed i Dipartimenti, che sono 96 in tutto il territorio nazionale, esercitano le loro funzioni essenzialmente nel campo dei servizi sociali e sanitari. Sempre in ambito locale, giocano un ruolo fondamentale i prefetti, i quali, nominati dal Governo nazionale, rappresentano nel territorio dipartimentale l'autorità centrale dello Stato, ed esercitano la supervisione amministrativa sulle autorità locali del dipartimento.

Infine, in forza della citata legge del 1982, sono state istituite, quali ulteriori “*collettività territoriali*”, le Regioni, che attualmente sono 26, come “*enti funzionali economici*”, prive di alcuna forma di potestà legislativa, e dotate unicamente della possibilità di emanare regolamenti – potestà peraltro riconosciuta anche a Comuni e Dipartimenti – solo in presenza di un'esplicita autorizzazione/delega dello Stato centrale<sup>89)</sup>.

La pubblica amministrazione francese<sup>90)</sup> si compone di tre sezioni principali<sup>91)</sup>:

- il servizio civile pubblico (amministrazioni centrali, regionali e servizi dipartimentali dello Stato, altre agenzie statali);
- servizio civile territoriale (dipendenti pubblici dei comuni, dipartimenti e regioni);
- servizio civile ospedaliero (personale amministrativo e medico/infermieristico degli ospedali pubblici).

Il numero totale dei dipendenti pubblici è di circa 5,2 milioni (ivi compresi magistrati e militari), di cui 2,3 milioni per il servizio civile dello Stato, 1,1 milioni per il servizio civile territoriale e 800.000 per il servizio civile pubblico ospedaliero. Il resto rientra nel personale di Agenzie governative, come l'Agenzia nazionale per l'occupazione, il Centro nazionale di ricerca scientifica, gli uffici per l'edilizia abitativa.

---

<sup>88)</sup> Cfr. United Nations, *Republic of France, op. cit.*, p. 8 e ss.

<sup>89)</sup> Cfr. Bin R. e Falcon G., *op. cit.*, p. 39.

<sup>90)</sup> Per una panoramica generale sulla pubblica amministrazione francese, vedasi la pubblicazione della Commissione Europea *Public administration characteristics and performance in EU28 – France*, consultabile sul sito web ufficiale dell'Unione Europea.

<sup>91)</sup> In merito alla distinzione fra le varie sezioni della pubblica amministrazione, vedasi Commissione Europea, *op. cit.*, pp. 334 e ss.

## 2. Il sistema di Tesoreria e di contabilità di Stato

Per quanto concerne l'ordinamento di contabilità di Stato<sup>92)</sup>, in Francia vige un sistema di unità di cassa e tesoreria<sup>93)</sup>, nel quale le Amministrazioni centrali dello Stato, le società partecipate, gli enti locali e regionali e tutti gli altri enti pubblici devono detenere le proprie disponibilità liquide presso il Tesoro, senza nessuna remunerazione. Tale accentramento consente una compensazione immediata delle operazioni finanziarie tra enti pubblici<sup>94)</sup>.

In particolare, la gestione della liquidità delle amministrazioni locali è caratterizzata da due regole stringenti:

- l'obbligo di deposito presso il Tesoro pubblico (ovvero la rete della *direction générale des Finances publiques*);
- la mancanza di remunerazione.

Storicamente, tale principio dell'obbligo di deposito dei fondi delle autorità locali per la prima volta fu stabilito con un decreto imperiale del 27 febbraio 1811. Nello stesso spirito, l'obbligo di depositare l'intero delle loro disponibilità, è stato esteso anche ai Dipartimenti, in forza della legge del 18 luglio 1892.

Attualmente, la base giuridica di tale obbligo di deposito è l'art. 26 della citata *loi organique* (LOLF) del 1° agosto 2001, laddove prevede al comma 3 che “*Sauf disposition expresse d'une loi de finances, les collectivités territoriales et leurs établissements publics sont tenus de déposer toutes leurs disponibilités auprès de l'Etat*”.

Peraltro, nella giurisprudenza francese, è stata elaborata la distinzione tra fondi e disponibilità. Nella nozione di “fondo” (*fond*) – in senso lato – vi rientrano sia le spese e che le entrate delle collettività locali. Ad esempio, i proventi delle tasse locali sono raccolte dallo Stato centrale, e quindi trasferite dal conto dello Stato a quello della collettività territoriale. Questo stesso conto è utilizzato per eseguire le spese della medesima collettività territoriale.

Le “disponibilità” (*disponibilités*) sono le eccedenze di tesoreria che possono apparire su un singolo conto della collettività territoriale, e sono, in linea di principio, vietate, in quanto vige l'obbligo di rendere questi fondi disponibili gratuitamente al Tesoro pubblico, cioè allo stato (in modo che finanzia i suoi deficit di bilancio e il suo debito)<sup>95)</sup>.

---

<sup>92)</sup> Il quadro generale della normativa di contabilità di Stato francese è contenuto nella “*loi organique relative aux lois de finances*” del 2001 (LOLF).

<sup>93)</sup> Tale principio è contenuto, in particolare, nell'art. 27 della *loi organique*, laddove prevede che “*L'Etat tient une comptabilité des recettes et des dépenses budgétaires et une comptabilité générale de l'ensemble de ses opérations*”.

<sup>94)</sup> Una ricostruzione di questo sistema è contenuta sul sito ufficiale delle collettività locali dello Stato francese: <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/gestion-tresorerie>.

<sup>95)</sup> Pertanto, se i governi locali (o altri enti pubblici, noti come corrispondenti del Tesoro), hanno fondi disponibili, in attesa di un impiego o di un impiego, non possono collocarli a loro piacimento, per ottenere un reddito finanziario.

Tale principio è conforme alla logica dell'unità del Tesoro di tutti i servizi pubblici amministrativi: indipendentemente dal fatto che abbiano personalità giuridica, tutti i soggetti pubblici devono depositare i loro fondi presso lo Stato.

Per quanto riguarda il caso particolare delle autorità locali, questi obblighi sono la contropartita di due servizi resi dallo Stato centrale:

- lo Stato assicura e garantisce il recupero delle tasse locali per conto delle autorità locali;
- trasferisce alle autorità locali i proventi delle imposte locali sotto forma di anticipi non pagati (inizia a pagare a partire da gennaio un prodotto fiscale che inizierà a raccogliere solo da settembre).

Nell'ambito di tale sistema, lo Stato centrale riscuote le imposte locali e si assume il rischio del mancato gettito, poiché sussiste l'obbligo di trasferire alle collettività locali l'ammontare atteso delle imposte indipendentemente dall'effettiva riscossione. Il principio dell'accentramento è comunque in parte attenuato da una previsione normativa che consente, previa autorizzazione ministeriale, agli enti locali e alle aziende pubbliche di depositare le disponibilità delle società partecipate presso la *Poste* (sottoposta comunque al controllo pubblico)<sup>96)</sup> o altro istituto di credito approvato dal Tesoro.

Il servizio di tesoreria è gestito direttamente dal Tesoro tramite un'unità operativa della propria Direzione Generale che costituisce un'articolazione interna del Ministero dell'economia e delle finanze<sup>97)</sup>. In particolare, il *Trésor public* centralizza la gestione di tutti i fondi pubblici incassati e pagati.

In relazione a ciò, il *Trésor public* dispone di un conto unico presso la *Banque de France*, al quale possono accedere tutti i c.d. *comptables publics*. In questo modo, appare evidente come il *Trésor public* sia l'unico cassiere di tutti gli enti di diritto pubblico presenti nell'ordinamento francese, ivi compresi collettività locali e altre agenzie pubbliche.

Tale sistema è volto fondamentalmente a garantire la centralizzazione dello Stato francese, e la conseguente dipendenza delle collettività locali dal Governo nazionale. In quanto, in virtù del principio dell'*unité de trésorerie*, il *Trésor public*, ovvero lo Stato centrale, non è solo il tesoriere delle autorità locali, ma è anche il loro finanziatore, laddove garantisce la riscossione del gettito fiscale. Un altro pregio del sistema potrebbe essere considerato quello di evitare l'accumulo di liquidità, in quanto la centralizzazione consente di ridurre l'indebitamento generale delle amministrazioni pubbliche<sup>98)</sup>.

---

<sup>96)</sup> In particolare, ai sensi della legge 9 febbraio 2010, l'entità giuridica di diritto pubblico "*La Poste*" viene trasformata dal 1° marzo 2010 in una società per azioni di nome "*La Poste*". Il capitale della società è detenuto dallo Stato, l'azionista di maggioranza e da altre entità giuridiche di diritto pubblico, ad eccezione della quota del capitale che può essere detenuta come partecipazione del personale alle condizioni previste dalla legge medesima. La legge altresì stabilisce che tale trasformazione non può mettere in discussione il carattere di servizio pubblico nazionale delle attività svolte da *Poste*, che quindi può continuare a prestare servizi per conto dello Stato francese. Cfr. art. 1 della *loi* 1° marzo 2010, laddove dispone che "*cette transformation ne peut avoir pour conséquence de remettre en cause le caractère de service public national de La Poste*".

<sup>97)</sup> Per una panoramica generale sul *Trésor public* francese, vedasi quanto riportato nel sito web ufficiale: <https://www.aft.gouv.fr/fr/tresorerie-presentation>.

<sup>98)</sup> Vedasi quanto riportato sul sito web ufficiale: <https://www.aft.gouv.fr/fr/tresorerie-presentation>.

Il Principio dell'*unité de trésorerie* ha avuto anche un importante riconoscimento giurisprudenziale ai massimi livelli da parte del *Conseil Constitutionnel*<sup>99)</sup> nel 2003, laddove è stato sancito che tale sistema, istituito dalla legge di riferimento<sup>100)</sup>, ha, attraverso una migliore gestione delle principali operazioni che interessano il conto del Tesoro, il fine di migliorare la gestione della tesoreria dello Stato utilizzando più attivamente i fondi depositati presso di essa dalle autorità locali e dalle loro istituzioni pubbliche; nel farlo, consente il corretto utilizzo del denaro pubblico, che è un requisito di valore costituzionale; inoltre tale sistema impedisce che il saldo del conto del Tesoro possa essere in debito, e quindi contribuisce al rispetto dell'art. 101 del trattato<sup>101)</sup> che istituisce la Comunità europea, laddove vieta al *Banque de France* di concedere anticipi agli enti pubblici. In questo modo, secondo il *Conseil Constitutionnel*, il legislatore statale ha operato, tra gli obiettivi così definiti e i principi invocati dalle ricorrenti, una conciliazione che non appare manifestamente squilibrata.

### 3. Una peculiarità del sistema francese: i *comptables publics*

Con specifico riferimento all'esecuzione delle spese e l'incasso delle entrate, giocano un ruolo fondamentale, secondo quanto previsto dal *Décret* n. 2012-1246 del 7 novembre 2012 relativo alla "*gestion budgétaire et comptable publique*" (GBCB), i già citati *comptables publics* (contabili pubblici), che possono essere qualificati quali agenti di diritto pubblico cui fa capo la responsabilità esclusiva di gestire i conti delle persone giuridiche pubbliche<sup>102)</sup>.

I *comptables publics* sono nominati dal Ministro "*chargé du budget*", ovvero il titolare del Ministero dell'economia e delle finanze, e sono sottoposti alla Direzione Generale delle Finanze pubbliche, incardinata presso il medesimo Dicastero<sup>103)</sup>.

---

<sup>99)</sup> *Décision du Conseil Constitutionnel n° 2003-489 DC du 29 décembre 2003*. Consultabile nel sito web ufficiale: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000246976&fastPos=1&fastReqId=1629897596&categorieLien=id&oldAction=rechTexte>.

<sup>100)</sup> Ovvero la *loi organique* del 2001.

<sup>101)</sup> A seguito della rinumerazione degli articoli dei Trattati comunitari, adesso è l'art. 123 del Trattato sul Funzionamento dell'UE, ove è stabilito che "*sono vietati la concessione di scoperti di conto o qualsiasi altra forma di facilitazione creditizia, da parte della Banca centrale europea o da parte delle banche centrali degli Stati membri (in appresso denominate «banche centrali nazionali»), a istituzioni, organi od organismi dell'Unione, 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 Banca centrale europea o delle banche centrali nazionali*".

<sup>102)</sup> In particolare, l'art. 13 del citato decreto 10 novembre 2012, prevede che "*les comptables publics sont des agents de droit public ayant, dans les conditions définies par le présent décret, la charge exclusive de manier les fonds et de tenir les comptes des personnes morales mentionnées à l'article 1er* (ovvero l'insieme delle pubbliche amministrazioni francesi). *Sous réserve des règles propres à certaines personnes morales, les comptables publics sont nommés par le ministre chargé du budget*.

<sup>103)</sup> Cfr. art. 13, comma 2, del decreto GBCB.

Inoltre, nella loro veste di cassieri, hanno il monopolio della gestione del denaro pubblico, direttamente o tramite agenti sotto il loro controllo e responsabilità<sup>104)</sup>. In qualità di pagatori, sono responsabili del controllo della regolarità delle operazioni decise dall'Amministrazione pubblica ordinatrice (ad es. corretta appropriazione di crediti, esistenza di documenti giustificativi, etc.)<sup>105)</sup>.

L'importanza cruciale della loro funzione, comporta che i *comptables publics* si espongono a una responsabilità particolarmente rigorosa, attualmente prevista nell'art. 17 del decreto GBCP, laddove dispone che “*les comptables publics sont personnellement et pécuniairement responsables des actes et contrôles qui leur incombent*”.

Sempre con riferimento ai profili di responsabilità e rendicontazione, deve essere evidenziato come i *comptables publics* di rango più elevato, c.d. *comptables principaux*, rendono i loro conti direttamente ai giudici contabili<sup>106)</sup>, mentre i *comptables publics* di rango inferiore, i c.d. *comptables secondaires*, sono soggetti ad obblighi di rendicontazione nei confronti dei *comptables principaux*<sup>107)</sup>.

Pertanto, i *comptables publics* svolgono una funzione che può essere sempre considerata delegata – in quanto in ultima analisi sono di nomina amministrativo-ministeriale – e ciò li differenzia profondamente rispetto ai soggetti ordinatori della spesa<sup>108)</sup>, che esercitano le loro attribuzioni in forza del loro ruolo “politico-democratico” di Ministri, Sindaci di Comuni, Presidenti di Regioni, Capi di Dipartimenti territoriali.

Tuttavia, data la natura particolare delle loro funzioni, *comptables publics* non sono posti sotto l'autorità del soggetto ordinatore della spesa, e il potere gerarchico di vigilanza del Ministero è limitato, nonostante ciò sia abbastanza atipico rispetto alle regole ordinarie del servizio civile francese.

Nell'ambito dei Dipartimenti territoriali<sup>109)</sup>, la rete locale dei contabili pubblici è sottoposta al potere gerarchico di un soggetto (c.d. *comptable principaux*), il quale ne

---

<sup>104)</sup> Al riguardo è particolarmente importante, l'art. 7 del decreto GBCB, laddove prevede che, per le pubbliche amministrazioni francesi, “*le budget est l'acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses. Le cas échéant, il prévoit et autorise les emplois et engagements de dépenses*”. Tale norma deve essere letta in combinato disposto con il successivo art. 8, laddove specifica che “*les opérations relatives à l'exécution du budget relèvent exclusivement des ordonnateurs et des comptables publics*”.

<sup>105)</sup> Una descrizione delle funzioni dei *comptables publics* si trova sul sito web ufficiale della Presidenza del Consiglio Francese: <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/finances-publiques/rub1882/quelles-sont-fonctions-comptables-publics.html>.

<sup>106)</sup> I giudici contabili dell'ordinamento giuridico francese, possono essere considerati assimilabili per ruolo e funzioni ai giudici contabili italiani incardinati presso le Sezioni centrali e locali della Corte dei Conti. Del resto, diversi aspetti del sistema di giurisdizione contabile e amministrativa dello Stato italiano sono stati ripresi dal modello francese (al riguardo, cfr. Melis G., *Storia dell'Amministrazione italiana*, Bologna 1996, pp. 15 e ss.).

<sup>107)</sup> Tali principi trovano la loro base giuridica nell'art. 15 del decreto GBCB.

<sup>108)</sup> Peraltro, vige una disposizione di incompatibilità fra ruolo di contabile pubblico e di soggetto ordinatore della spesa (cfr. art. 9 del decreto GBCB).

<sup>109)</sup> Come su indicato, in base all'articolazione territoriale, i Dipartimenti si configurano come enti di secondo livello dopo le regioni.

trasmette giornalmente le operazioni al Ministero dell'economia e delle finanze affinché siano centralizzate.

I contabili presenti a livello dipartimentale collaborano alla raccolta delle imposte statali e si occupano dell'esecuzione del bilancio delle collettività locali. Ogni operazione di incasso e pagamento eseguita nell'ambito della rete dei contabili pubblici è poi regolata dalla Banca centrale francese, presso la quale il Tesoro detiene un conto.

Ciascun contabile pubblico, pur svolgendo le proprie funzioni al servizio di più enti, è titolare di un unico conto di operazioni presso la *Banque de France*, nel quale accentra tutti i flussi in entrata e uscita e il cui saldo potrebbe anche essere negativo a fine giornata<sup>110</sup>. I saldi di tutti i conti vengono poi centralizzati sul conto unico dello Stato, il cui saldo deve essere sempre positivo e viene poi gestito, per l'aspetto del *cash management*, dall'*Agence France Trésor* (unità incardinata presso il Ministero dell'economia e delle finanze).

Restano escluse dal perimetro del conto unico dello Stato le operazioni relative alla previdenza e sicurezza sociale (pensioni, sanità e altre prestazioni sociali), la cui gestione è affidata a una specifica Agenzia pubblica (*Agence centrale des organismes de sécurité sociale*)<sup>111</sup>, a cui spetta la raccolta dei contributi previdenziali tramite una rete di organismi locali<sup>112</sup>.

Tale Agenzia detiene un conto unico presso la *Caisse des dépôts et consignations*, sul quale vengono centralizzate tutte le operazioni svolte sul territorio dagli organismi locali che effettuano la raccolta dei contributi previdenziali. Pertanto, viene confermato che il ruolo della *Banque de France* è limitato alla mera tenuta delle giacenze del Tesoro<sup>113</sup>.

Nell'ambito del *Rapport annuel* del 2017 della *Banque de France*, è stato specificato che “*dans le cadre d'une convention conclue avec l'État, la Banque de France gère les comptes du Trésor public: elle met à sa disposition les moyens de gérer sa trésorerie, ainsi qu'un système informatique qui lui permet de procéder à l'ensemble de ses opérations*

---

<sup>110</sup> Nello specifico, le regole tecniche sulla tenuta del conto presso la *Banque de France* sono disciplinate mediante convenzioni stipulate con il Ministero dell'economia e delle finanze. Tuttavia, i testi di tali convenzioni non sono pubblici, e non è stato possibile ottenerne o visionarne copia. Comunque una descrizione di tali convenzioni è presente in un articolo sul sito ufficiale della Presidenza del Consiglio francese: [http://www.vie-publique.fr/documents-vp/dette\\_publique\\_2007/convention\\_minefi\\_banque\\_de\\_france.pdf](http://www.vie-publique.fr/documents-vp/dette_publique_2007/convention_minefi_banque_de_france.pdf).

<sup>111</sup> Tale ente viene qualificato dalla legge francese quale “*Etablissement public à caractère administratif*” (cfr. quanto riportato nel sito web istituzionale dell'Ente: <https://www.acoss.fr/home.html>).

<sup>112</sup> Al riguardo, la disciplina normativa di riferimento è contenuta nella *Loi n° 94-637 du 25 juillet 1994 relative à la sécurité sociale*, con la quale è stata costituita *Agence centrale des organismes de sécurité sociale*, e ne sono state definiti le attribuzioni ed i compiti. Tale legge può essere consultata presso il sito web ufficiale della normativa francese: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000365254&categorieLien=cid>.

<sup>113</sup> Peraltro, la *Banque de France* è qualificata dalla legge quale *personne morale de droit public*, cfr. art. 2 del *décret* n. 2016-360 del 25 marzo 2016 relativo ai *marchés publics*.

*bancarie (notamment la paie des agents de l'État et le prélèvement des impôts)* <sup>114)</sup>. In particolare, la Banca rende disponibili ai *comptables publics* un portale Internet che consente loro di gestire le loro operazioni, e seguire la posizione dei loro conti in tempo reale, il quale è anche direttamente collegato al sistema di informazione della direzione generale delle finanze (DGFIP) per lo scambio flussi di pagamento di massa.

#### 4. Servizi offerti dalla Banque de France

La *Banque de France* è l'unico fornitore di servizi di pagamento delle Amministrazioni Pubbliche, centrali e locali: gli strumenti utilizzati sono i *SEPA Direct Debit* (specificatamente per la raccolta delle imposte), i *SEPA Credit Transfer*, pagamenti tramite carta, assegni, pagamenti urgenti in euro.

Presso la *Banque de France* sono detenute tutte le liquidità intestate a pubbliche amministrazioni, in un sistema di *Treasury Single Account* su cui sono consolidate le giacenze di circa 5.500 conti di regolamento intestati a Amministratori finanziari pubblici (*Agente Comptables*). Gli *Agente comptables* sono dipendenti pubblici, posti alle dirette dipendenze del Ministero dell'Economia, che prestano la loro attività nelle diverse amministrazioni pubbliche, ove sono responsabili dell'ordinazione delle operazioni di pagamento.

Gli obblighi di reportistica sono assolti sulla base di un report trasmesso quotidianamente al Ministero dell'Economia e delle Finanze, nonché su rendiconti dedicati ai singoli conti di regolamento. Inoltre, ciascuno dei conti di regolamento è dotato di una codifica scalare che consente il consolidamento dei conti in macrocategorie gerarchizzate, in grado di fornire all'agenzia del tesoro una visione di insieme delle giacenze disponibili nonché il dettaglio delle variazioni nei singoli conti. Banque de France mette a disposizione dell'Agenzia del Tesoro francese un portale internet per l'interrogazione in tempo reale dei dati.

#### 5. Modello organizzativo adottato

Il *Banking Services Department* è l'unità della *Banque de France* che si occupa di fornire servizi bancari e di pagamento. La maggior parte delle operazioni sono svolte a favore del Tesoro, una piccola parte a favore di altre autorità pubbliche.

I servizi a favore delle autorità pubbliche sono disciplinati da un unico contratto, che regola tutti i servizi offerti dalla *Banque de France* a favore dello Stato francese (ivi compresi i servizi di gestione delle banconote). La remunerazione prevista per detti servizi si basa sul principio della copertura del costo pieno delle attività svolte. Sono inoltre previsti una serie meccanismi di incentivo/penalizzazione che possono modificare la remunerazione finale sulla base del rispetto di una serie di indicatori di performance. La *Banque de France* offre tutti i servizi in modo integrato senza condividere nessun segmento di attività con operatori privati.

---

<sup>114)</sup> Cfr. Banque de France, *Rapport Annuel*, 2017, pp. 60 e ss., consultabile al sito web ufficiale: [https://www.banque-france.fr/sites/default/files/medias/documents/817401\\_ra2017\\_web\\_juin-2018\\_26-06-2018.pdf](https://www.banque-france.fr/sites/default/files/medias/documents/817401_ra2017_web_juin-2018_26-06-2018.pdf).

## 6. Possibili sviluppi e prospettive

La *Banque de France* è parte attiva della Strategia nazionale per i pagamenti *retail*, che prevede incentivi alla diffusione di soluzioni di pagamento innovative, l'aumento della sicurezza degli strumenti, una maggiore attenzione alle esigenze degli utenti, un rinforzo della competitività del settore dei pagamenti francese.

Il coordinamento della strategia è assegnato al *Comité national des paiements scripturaux* (Comitato nazionale dei pagamenti diversi dal contante, CNPS). Il Comitato ha lo scopo di riunire gli *stakeholder* dell'industria dei pagamenti francese per discutere dello sviluppo di strumenti di pagamento che siano aderenti sia alle esigenze del mercato che all'interesse pubblico. Il funzionamento del CNPS ricalca quello dell'*Euro Retail Payments Board*, sia nella composizione che nelle funzioni.

A differenza di quanto avviene in Italia, e in ragione dell'elevato coinvolgimento della *Banque de France* nei pagamenti pubblici, nell'ambito del CNPS siede in pianta stabile il capo del *Banking Services Department*; al contempo, il Comitato ha dedicato ampio spazio ad iniziative volte a incentivare lo sviluppo del sistema dei pagamenti pubblici e seguendo l'implementazione di due progetti di ampio respiro: il monitoraggio della migrazione post SEPA per i creditori del settore pubblico e l'estensione delle possibilità di pagamento online a favore di istituzioni pubbliche (progetto *PayFiP*).

## Sistema di Tesoreria dello Stato nella Repubblica Federale di Germania

### 1. Quadro costituzionale ed amministrativo

La struttura della Repubblica Federale di Germania rientra in “*una delle esperienze più compiute di Stato federale*”<sup>115)</sup>, in quanto la legge fondamentale dello Stato (*Grundgesetz*) riconosce, insieme allo Stato federale (il *Bund*), sedici entità territoriali (i *Länder*) dotate del carattere della statualità, di un proprio potere legislativo, e di ordinamenti costituzionali autonomi, approvati dal singolo *Land*, e volti ad integrare l'ordinamento federale. Inoltre, è previsto un terzo livello di governo, rappresentato dai Distretti (*Kreise*) e dai Comuni (*Gemeinden*), la cui competenza afferisce i così detti interessi di dimensione locale (art. 28 della Legge fondamentale).

In linea di principio, ciascuna di queste entità amministrative ha il suo specifico complesso di funzioni. Non esiste una vera e propria catena gerarchica che va dall'autorità locale, quale livello di governo più vicino ai cittadini, attraverso il rispettivo *Land*, fino ad arrivare alla Federazione, quale livello di governo di rango più elevato<sup>116)</sup>, in quanto ogni ente gode di una copertura costituzionale volta a tutelare l'esercizio delle proprie funzioni, da indebite ingerenze di altre Autorità di Governo.

In base alla Legge fondamentale dello Stato (*Grundgesetz*), vige una sorta di parallelismo fra funzioni esercitate e finanziamento<sup>117)</sup>, per cui ogni livello di governo è

<sup>115)</sup> Cfr. Bin R. e Falcon G., *op. cit.*, p. 20.

<sup>116)</sup> Cfr. United Nations, *Federal Republic of Germany*, *op. cit.*, p. 9.

<sup>117)</sup> Cfr. Bin R. e Falcon G., *op. cit.*, p. 23.

responsabile del finanziamento delle spese connesse alle varie funzioni istituzionali<sup>118)</sup>. La Legge fondamentale prevede comunque dei temperamenti alla regola rigorosa della ripartizione di responsabilità finanziarie tra lo Stato Federale ed i *Länder*; in tal senso, è consentito allo Stato Federale di contribuire al cofinanziamento dei *Länder*, nella misura in cui questi non riescano a far fronte ai loro compiti istituzionali.

## 2. Il sistema di Tesoreria e contabilità di Stato

Per ciò che concerne in modo specifico il sistema di contabilità pubblica, gli incassi e i pagamenti di tutte le Amministrazioni statali (sia a livello centrale che locale) avvengono per il tramite del *Bundeshauptkasse*. Quest'ultimo è un'articolazione del Ministero delle Finanze (*Bundesfinanzministerium*), ove è gestito il conto centrale del *Bund*, e si articola in una sezione centrale e in 18 sezioni distribuite sul territorio nazionale. Tali sezioni territoriali hanno lo *status* di organismi amministrativi statali che impartiscono ordini di pagamento alla Banca centrale tedesca, il cui ruolo è connesso principalmente alla gestione dei pagamenti.

Per quanto concerne, gli obblighi di rendicontazione ai giudici contabili, l'ordinamento tedesco prevede l'esistenza della *Federal Court of Auditors* (*Bundesrechnungshofgesetz*), ovvero della Corte dei conti federale, che può essere considerata una autorità giurisdizionale federale suprema che, in quanto organismo indipendente di controllo governativo, è soggetta esclusivamente alla legge. Nell'ambito dei suoi compiti statutari, la Corte dei conti federale assiste il *Bundestag*, il *Bundesrat* e il governo federale nel loro processo decisionale<sup>119)</sup>.

Al riguardo, il quadro normativo di riferimento è dato dal *Federal Budget Code* del 19 Agosto 1969, laddove prevede, nelle *sections* 5 e ss., che il ministero federale delle finanze ha il potere di emettere regolamenti amministrativi riguardanti il complesso della gestione finanziaria federale<sup>120)</sup>.

In tema di esecuzione del bilancio, è previsto, nell'ambito delle *sections* 34 e ss., che *revenues* e *expenditures* devono essere sempre sottoposte all'approvazione del *Federal Ministry of Finance*. Inoltre, ai sensi della *section* 43, è previsto che “*within the framework of the cash funds available, the Federal Ministry of Finance shall authorise the responsible authorities to have the necessary payments made up to a specific amount (working funds) within their area of jurisdiction and within a specific period of time. The Federal Ministry of Finance should invest cash funds not required for immediate use in such a way that they can be made use of when the need arises*”.

---

<sup>118)</sup> Per una panoramica generale sull'organizzazione amministrativa e sull'assetto istituzionale dello Stato tedesco, vedasi: Bin R. e Falcon G., *op. cit.*, pp. 20 e ss; United Nations Public Administration Network, *Federal Republic of Germany, Public Administration Country Profile*, 2006, pp. 9 e ss.

<sup>119)</sup> Tale Autorità giudiziaria è stata istituita ai sensi del *Federal Court of Auditors Act of 11 July 1985* (*Federal Law Gazette I*, p. 1445), *as amended by Article 15 subsection (82) of the Act of 5 February 2009* (*Federal Law Gazette I*, p. 160).

<sup>120)</sup> In particolare, la *section* 5 del *Federal Code* prevede che: “*the Federal Ministry of Finance shall issue the general administrative regulations concerning this Code as well as concerning the provisional and final budgetary and financial management*”.

Al riguardo, deve essere evidenziato quanto prevede la *section* 88, riguardante i compiti della Corte dei conti federale (*Federal Court of Auditors*)<sup>121)</sup>.

In particolare, la Corte dei conti federale controlla l'intera gestione finanziaria e di bilancio della Federazione, compresi i fondi e le imprese speciali. Inoltre, può fornire consulenza al *Bundestag*, al *Bundesrat*, al governo federale e ai singoli ministeri federali sulla base delle risultanze della verifica dei conti (*audit*).

Ai sensi della successiva *section* 89, è stabilito che la Corte esercita il suo controllo su atti riguardanti:

- entrate, spese, impegni per effettuare spese, beni e debiti;
- misure che possono avere conseguenze finanziarie;
- entrate e anticipi provvisori;
- l'uso dei fondi assegnati per la gestione indipendente.

Peraltro, la Corte estende tali controlli anche ai fondi che il Governo federale assegna ai *Länder* per adempiere ai propri compiti (cfr. *section* 91).

### 3. Il ruolo della *Deutsche Bundesbank*

Per quanto concerne la *Deutsche Bundesbank*, ai sensi dell'art. 2 della legge istitutiva<sup>122)</sup>, è un'Istituzione federale con personalità giuridica di diritto pubblico, il cui capitale è interamente di proprietà della Repubblica federale di Germania.

Nello specifico, la *Bundesbank* garantisce il buon funzionamento dei pagamenti nazionali ed esteri. A tale scopo, fornisce servizi di liquidazione e compensazione. Inoltre, la *Bundesbank*, come parte del SEBC, è impegnata nella creazione di uno standard comune per i pagamenti europei. È anche responsabile del monitoraggio dei pagamenti; in tal modo, fornisce un contributo importante al mantenimento e al rafforzamento della stabilità del sistema finanziario tedesco<sup>123)</sup>.

Inoltre, la *Bundesbank* è tenuta, per conto delle istituzioni governative (e, in casi eccezionali, anche degli istituti di credito), a sottoscrivere lettere di credito a favore di un beneficiario straniero e rilascia garanzie bancarie all'estero.

Infine, la *Bundesbank* come *fiscal agent* del governo federale<sup>124)</sup> svolge diversi compiti relativi all'emissione e al regolamento di titoli federali. Per conto

---

<sup>121)</sup> Cfr. Sect. 88 del *Federal Budget Code* del 19 agosto 1969, consultabile nel sito web ufficiale: [https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Standardartikel/Ministry/Laws/1969-08-19-federal-budget-code.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Standardartikel/Ministry/Laws/1969-08-19-federal-budget-code.pdf?__blob=publicationFile&v=4).

<sup>122)</sup> *Gesetz über die Deutsche Bundesbank, in the wording of the announcement of 22 October 1992 (Federal Law Gazette (Bundesgesetzblatt I), page 1782, consultabile al sito web ufficiale: <https://www.bundesbank.de/resource/blob/618304/6d6986cbc43dff11cf78d56b2c29502b/mL/bundesbank-act-data.pdf>.*

<sup>123)</sup> Al riguardo, vedasi quanto riportato nel sito web ufficiale: <https://www.bundesbank.de/en/tasks/payment-systems/-/tasks-and-services-626534>.

<sup>124)</sup> Al riguardo, vedasi anche l'*Annual Report* della Banca centrale tedesca, consultabile al sito web ufficiale: <https://www.bundesbank.de/resource/blob/670876/ab00fb7d38e00d2d73c813e573710b49/mL/2017-annual-report-data.pdf>.

dell’Agenzia delle finanze tedesca e per conto del governo federale, la *Bundesbank* effettua aste di emissioni *una tantum* (buoni sconto del Tesoro, buoni del tesoro federale, banconote federali quinquennali, obbligazioni federali, obbligazioni federali legate all’inflazione, note federali indicizzate all’inflazione) e conduce operazioni di livellamento dei prezzi con titoli federali quotati attraverso le borse tedesche<sup>125)</sup>.

#### 4. I *Länder* nel sistema di contabilità pubblica

Per quanto concerne, il sistema di contabilità pubblica a livello dei *Länder*, deve essere tenuto conto che la Germania è uno stato federale, e che quindi ogni singolo *Land* (entità di livello regionale) possiede una propria organizzazione contabile. In particolare, in ogni singolo *Land* opera un *Landeskasse* che ha il compito di eseguire i pagamenti e gli incassi relativi al singolo territorio del *Land* medesimo. Ogni singolo *Landeskasse*<sup>126)</sup> esegue le operazioni di incasso o pagamento per conto degli uffici del proprio singolo *Land* di riferimento.

Dal punto di vista dell’organizzazione amministrativa, il *Landeskasse* è composto da diversi dipartimenti, ad esempio “Pagamenti”, “Contabilità” ed “Esecuzione”. Il Dipartimento “Pagamenti” è responsabile per l’esecuzione dei pagamenti e la pianificazione della liquidità mentre quello di “Contabilità” è responsabile della corretta registrazione delle spese e delle entrate dei dipartimenti del *Land*, nonché dei conti di regolamento. Infine, il Dipartimento “Esecuzione” è responsabile per il recupero dei crediti di diritto pubblico in conformità con la legge di esecuzione amministrativa, ed alla legge sul trasferimento giudiziario.

#### 5. Servizi offerti dalla *Bundesbank*

La *Bundesbank* offre servizi di pagamento domestico e *cross-border* allo Stato Federale, ai *Länder* e alle altre amministrazioni pubbliche tedesche. Nella fornitura di tali servizi è permessa la concessione di credito *intraday*.

Le Autorità federali e le pubbliche amministrazioni sono tenute a mantenere un conto presso la *Bundesbank* ma sono libere di utilizzare anche servizi bancari di altri istituti; la maggior parte delle operazioni di pagamento per i *Länder* sono effettuate dalle *Landesbanken* e da istituti privati. Detengono altresì conti presso la *Bundesbank*, per volumi complessivamente marginali, le entità di diritto privato che erogano servizi pubblici, alcune organizzazioni *no profit*, alcune istituzioni europee.

La *Bundesbank* esegue operazioni di pagamento SEPA (*credit transfer e direct debit*) e operazioni direttamente tramite TARGET2; sono altresì utilizzati gli assegni, per casistiche residuali e volumi marginali.

---

<sup>125)</sup> Al riguardo, vedasi quanto riportato nel sito web ufficiale: <https://www.bundesbank.de/en/service/federal-securities>.

<sup>126)</sup> Sull’organizzazione del *Landeskasse* del *Nordrhein-Westfalen*, vedasi quanto riportato nel sito web ufficiale: <https://www.finanze.nrw.de/de/landeskasse-duesseldorf>.

## 6. Modello organizzativo adottato

L'esecuzione delle operazioni di pagamento per conto delle entità citate è effettuata dal Direttorato Generale *Payment and Settlement System*, che si occupa della gestione complessiva dei servizi di pagamento della *Bundesbank*.

Tutti i servizi alle pubbliche amministrazioni sono svolti gratuitamente.

## 7. Ruolo del mercato

Sebbene la *Bundesbank* sia tenuta a offrire servizi di pagamento alle entità pubbliche, queste sono libere di far ricorso anche agli analoghi servizi offerti da banche commerciali e altri operatori privati. Nell'ambito del sistema dei pagamenti pubblici, la *Bundesbank* non assume ruoli sovraordinati o di coordinamento rispetto alle attività degli istituti privati.

## 8. Possibili sviluppi e prospettive

Nell'ambito dei servizi alle pubbliche amministrazioni, la *Bundesbank* si focalizza sulla sola fornitura di servizi di pagamento e non prevede iniziative per influenzare il settore dei pagamenti pubblici o, per mezzo di essi, il sistema dei pagamenti. Obiettivo dell'Istituto è ricoprire il ruolo di operatore del sistema allo stesso livello degli operatori di mercato. È in fase di sviluppo un progetto di adozione di *instant payments*: tale progetto ha la finalità di adeguare i servizi di pagamento prestati alle amministrazioni pubbliche agli standard che emergono nel mercato, senza connessione con obiettivi di più ampio respiro legati all'efficienza del sistema dei pagamenti.

## Sistema di Tesoreria dello Stato nel Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord

### 1. Quadro costituzionale ed amministrativo

L'assetto costituzionale del Regno Unito di Gran Bretagna ed Irlanda del Nord presenta una combinazione di centralismo – dato dalla presenza di una forte amministrazione centrale, al cui vertice si trova il così detto Governo di Sua Maestà “*Her Majesty's Government*” – e di “*devolution*” politico-amministrativa, rappresentata dalla concessione legale da parte del Parlamento del Regno Unito di un certo livello di autogoverno alla Scozia, al Galles ed all'Irlanda del Nord, mediante una serie di leggi del 1998<sup>127)</sup>.

Tale sistema di *devolution* – detto anche asimmetrico, in quanto l'Inghilterra, nonostante sia la più grande entità del Regno, non si configura come regione autonoma – dal punto di vista costituzionale, non inficia comunque la natura di stato unitario del Regno Unito, in quanto i poteri e le competenze amministrative di cui godono le Autorità

---

<sup>127)</sup> Cfr. Bin R. e Falcon G., *op. cit.*, p. 36.

subnazionali promanano dal Parlamento del Regno Unito, i cui atti legislativi sono di rango superiore rispetto a quelli delle altre Autorità subnazionali<sup>128)</sup>.

Per quanto concerne il sistema degli Enti locali del Regno Unito, sussiste un altro livello di governo – il più prossimo ai cittadini – rappresentato dai *County Councils*, enti che possono essere collocati in una posizione intermedia rispetto alle province ed i comuni dell'ordinamento italiano, presenti nelle tre regioni devolute ed in Inghilterra<sup>129)</sup>.

## 2. La Bank of England nel sistema istituzionale britannico

La *Bank of England* – quale Banca centrale del Regno Unito – riveste un ruolo di primaria rilevanza nella gestione della Tesoreria dello Stato.

In particolare, la Banca centrale fornisce servizi bancari al governo britannico, con specifico riferimento a conti di liquidazione in sterline (simili a conti correnti), conti di riserva (simili a conti di risparmio) e servizi di pagamento in valuta estera, oltre che servizi di regolamento. Tali servizi vengono offerti al Governo britannico per motivi di stabilità finanziaria e per assicurare una maggiore copertura dal rischio di controparte, e non comportano un coinvolgimento diretto nelle attività di incasso e pagamento.

Un ruolo chiave nel sistema di Tesoreria è rivestito dal *Government Banking Service* (GBS) che, collocato alle dipendenze dell'*HM Revenue & Custom* (l'Agenzia Statale competente per le Dogane e la raccolta delle entrate fiscali), gestisce i servizi bancari al dettaglio per l'*HM Treasury*<sup>130)</sup> e gli altri circa 700 enti pubblici britannici (fra i quali sono compresi dipartimenti governativi, agenzie esecutive, *trading funds* ed enti del servizio sanitario nazionale).

Nella fornitura di servizi bancari, il *Government Banking Service* si avvale di due banche private (vincitrici di gara pubblica). In particolare, *Citibank* gestisce i pagamenti elettronici, mentre la *Bank of Scotland* si occupa di quelli cartacei. Tale modello su due banche risponde all'esigenza di evitare che un singolo Istituto possa avere un vantaggio commerciale sugli altri *competitors*, ovvero una visione complessiva dei flussi di cassa del Tesoro in grado di influenzare la politica di indebitamento.

I fondi stanziati dal Parlamento a favore degli enti sono disposti sugli *high level accounts* presso la Banca centrale, su cui sono regolate le operazioni di credito/debito 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 inoltre tutti i principali conti del Governo, fra i quali sono compresi i tre conti principali del Tesoro:

---

<sup>128)</sup> Come sottolineano Bin R. e Falcon G., *op. cit.*, p. 37, i poteri delle Regioni devolute afferiscono ad una serie di materie indicate in materia estremamente dettagliata, in modo tale che non possano rimanere dubbi interpretativi su quale sia il soggetto titolare della competenza.

<sup>129)</sup> Cfr. Bin R. e Falcon G., *op. cit.*, p. 38.

<sup>130)</sup> *HM Treasury*, per esteso *Her Majesty's Treasury*, informale *The Treasury*, è il Dipartimento governativo del Regno Unito responsabile per lo sviluppo e l'esecuzione delle politiche di finanza pubblica e la politica economica del governo britannico.

- a. il *Consolidated Fund* nel quale confluiscono le entrate pubbliche e si finanziano le spese pubbliche;
- b. il *National Loan Fund* nel quale confluiscono quotidianamente il fabbisogno o l'avanzo generato dal *Consolidated Fund*;
- c. il *Debt management Fund* che riceve il saldo giornaliero dal *National Loan Fund*.

I conti dell'*HM Treasury*, pertanto, sono gestiti, sotto il profilo meramente operativo, alla stregua di quelli di un qualsiasi altro cliente. La stessa struttura dei controlli sui movimenti di tali conti riflette questa impostazione, nel senso che non sono previsti controlli diretti sulla Banca da parte di organismi esterni. I rapporti con il *National Audit Office (NAO)*<sup>131)</sup>, ad esempio, non sono sistematici e, in ogni caso, i controlli svolti da quest'ultimo non riguardano l'attività della Banca ma sono condotti nell'ambito della funzione di *auditing* nei confronti dei vari dipartimenti governativi che hanno accesso ai conti del Tesoro<sup>132)</sup>. La Banca, tuttavia, invia al *NAO* un rendiconto giornaliero dei movimenti effettuati su tali conti.

### 3. Evoluzione del ruolo della *Bank of England* nell'ambito del servizio di Tesoreria

In relazione ai servizi bancari effettuati per conto del settore pubblico, una prima svolta cruciale avvenne nel 1997, quando il *Chancellor of the Exchequer*<sup>133)</sup> annunciò che il ruolo della *Bank of England*, come agente del Governo per la gestione del debito e della liquidità sarebbe stato trasferito all'*HM Treasury*, nell'ambito delle riforme del quadro di politica monetaria. Conseguentemente, venne istituito nel 1998 l'ufficio di gestione del debito (DMO), un'agenzia esecutiva dell'*HM Treasury*, che, nel corso del biennio successivo, assunse la gestione del debito e della liquidità.

Un secondo cambiamento rilevante, avvenne nel 2004, quando la *Bank of England* ha annunciato la sua intenzione di ritirarsi dalla fornitura di servizi bancari al dettaglio e servizi di compensazione ai propri clienti, compresi i suoi principali clienti governativi.

In particolare, nel luglio 2004, sono stati annunciati da parte di Andrew Bailey – all'epoca *Chief Cashier of the Bank of England* – i risultati di un'importante revisione strategica dei servizi bancari da fornire ai clienti della banca. Secondo tale *review*, la fornitura di servizi bancari al dettaglio a clienti governativi e commerciali non faceva più parte integrante del ruolo di banca centrale della *Bank of England*.

<sup>131)</sup> Il *National Audit Office* è un organo parlamentare indipendente nel Regno Unito, che è responsabile del controllo dei dipartimenti del governo centrale, delle agenzie governative e degli enti pubblici non dipartimentali. Il NAO effettua anche *audit* di rapporto qualità-prezzo nell'amministrazione delle politiche pubbliche.

<sup>132)</sup> Al riguardo, si veda quanto riportato nel seguente sito web di pertinenza del NAO: <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2018/12/Managing-the-Bank-of-Englands-Central-Services-Summary.pdf>.

<sup>133)</sup> Tale figura, nell'ordinamento britannico, esercita funzioni corrispondenti a quelle di un tipico Ministro delle Finanze.

Ciò in quanto, si intese valorizzare l'obiettivo strategico della Banca di erogare servizi bancari, esclusivamente nella misura in cui siano efficienti, ed incentrati sulle attività necessarie per garantire la stabilità monetaria e finanziaria. Tale obiettivo indica due aspetti fondamentali, in relazione alla scelta di non erogare più i servizi bancari al dettaglio al settore governativo:

- a. allineare l'attività concretamente svolta agli scopi principali della Banca, con la conseguenza che i servizi bancari al dettaglio non sono più stati considerati fondamentali per sostenere la stabilità monetaria e finanziaria;
- b. costi ed efficienza delle attività svolte, in quanto i servizi bancari al Governo costituivano un servizio in perdita per la banca, e quindi si è ritenuto che tali attività potessero essere fornite dalle banche commerciali in modo più efficiente.

Pertanto, l'implementazione del ritiro dai servizi bancari al dettaglio ai clienti è stata avviata in due fasi:

- entro il 2006, la *Bank of England* ha interrotto l'erogazione dei servizi bancari al dettaglio nei confronti di circa 270 clienti (*smaller Government Departments, building Societies, and other Institutions*);
- entro il 2010, l'esclusione dall'erogazione dei servizi è stata estesa anche ad altri *Government customers* (*HM Revenue and Customs, Government Banking Service e National Savings and Investments "NS&I"*). Sempre con riferimento a tali soggetti pubblici, nel 2008, sono stati aggiudicati a due banche commerciali i contratti per la fornitura dei servizi bancari al dettaglio nei loro confronti.

#### **4. I compiti attualmente svolti dalla *Bank of England***

Al fine di analizzare il ruolo giocato dalla Banca nell'ambito del servizio di Tesoreria, occorre fornire brevi cenni su quali siano i compiti primari che in via istituzionale *Bank of England* deve assolvere.

In particolare, secondo quanto previsto nel *Bank of England Act* del 1998<sup>134)</sup>, nella veste di Banca centrale del Regno Unito, essa è tenuta ad espletare le seguenti funzioni:

- sostegno della sterlina, come valuta di riserva globale; tutela degli obiettivi di stabilità finanziaria, in relazione alle funzioni di vigilanza sul sistema bancario e finanziario;
- mantenimento della stabilità monetaria e finanziaria, anche mediante la fornitura di servizi bancari all'ingrosso al Governo del Regno Unito, ad altre Banche Centrali e, ove vi siano ragioni di stabilità finanziaria per farlo, anche ad altre società del settore finanziario.

---

<sup>134)</sup> Il complesso della normativa di riferimento della *Bank of England* può essere consultato tramite il seguente sito web governativo: <https://www.bankofengland.co.uk/-/media/boe/files/about/legislation/1998-act>.

Ciò premesso, la Banca fornisce servizi bancari, anche tramite conti in sterlina e in valuta estera, al Governo del Regno Unito, ad oltre 130 banche centrali e organizzazioni ufficiali del settore estero, nei seguenti termini:

- apertura di conti in sterline al Governo britannico e ad altre banche centrali, anche al fine di facilitare la gestione delle loro riserve<sup>135)</sup>;
- effettuazione e ricezione di pagamenti in determinate valute estere per conto dei propri clienti;
- custodia e pagamenti in oro, mediante conti in oro per lo stoccaggio, movimenti fisici di lingotti d'oro, e accesso alla liquidità del mercato dell'oro di Londra;
- custodia e regolamento di titoli di debito, la maggior parte dei quali viene rilasciata dal Regno Unito. Per quanto concerne tale aspetto, la banca offre tale servizio attraverso la sua partecipazione, per conto dei suoi clienti, a due sistemi di regolamento titoli<sup>136)</sup>: CREST (gestito da *Euroclear UK e Ireland Ltd*), *Euroclear* (gestito da *Euroclear Bank SA / NV*);
- depositi a tempo determinato all'ingrosso in 11 valute, che sono forniti in sterline e in altre dieci valute in termini che variano da una settimana a un anno. I clienti hanno la possibilità di trasferire l'importo del capitale solo o con gli interessi maturati sul deposito alla scadenza.

## 5. Servizi forniti al Governo del Regno Unito

*Bank of England* fornisce al Governo i seguenti servizi, solo in parte coincidenti con quelli erogati ad altri soggetti istituzionali:

- accensione di conti governativi conosciuti come *Exchequer Pyramid*;
- gestione del conto delle riserve valutarie estere del governo del Regno Unito, noto come *Exchange Equalisation Account* (EEA)<sup>137)</sup>;
- custodia delle riserve auree dello Stato;

---

<sup>135)</sup> Tale compito si ricollega alla volontà di sostegno della sterlina, come valuta di riserva globale. Al riguardo, deve essere evidenziato che la Banca è un membro diretto di *CHAPS* (*Clearing House Automated Payment System*) che costituisce il sistema di pagamento con regolamento lordo in tempo reale, utilizzato per le transazioni in sterline nel Regno Unito, nonché membro di *BACS* (*Bankers' Automated Clearing Services*), il sistema di compensazione automatizzata in sterline.

<sup>136)</sup> Nel Regno Unito, *CREST* (*Certificateless Registry for Electronic Share Transfer*) ed *Euroclear*, svolgono funzioni di depositari centrali dei titoli azionari/obbligazionari britannici e irlandesi. In particolare, mediante tali sistemi è consentito agli azionisti e agli obbligazionisti di detenere attività in forma dematerializzata, ovvero elettronica, anziché detenere certificati di azioni fisiche. Inoltre, vengono utilizzati anche per una serie di altre importanti funzioni, come l'assistenza nel pagamento dei dividendi agli azionisti.

<sup>137)</sup> In tale conto, gestito dall'*HM Treasury*, tramite il *Foreign Exchange Division* della *Bank of England*, sono detenute le riserve del Regno Unito in valute estere, oro e diritti speciali di prelievo (DSP relativi al Fondo monetario internazionale). È stato istituito nel 1932 per fornire finanziamenti che, se necessario, possono essere utilizzati per gestire il valore di cambio della sterlina sui mercati internazionali. Mediante tale conto è possibile: a) finanziare un intervento di cambio per ragioni precauzionali; b) fornire valuta estera ai dipartimenti governativi. Si veda anche quanto riportato nel seguente sito web governativo: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/726309/EEA\\_Annual\\_Report\\_and\\_Accounts\\_2017-18.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/726309/EEA_Annual_Report_and_Accounts_2017-18.pdf).

- pagamenti in valuta estera;
- custodia e regolamento titoli (CREST ed *Euroclear*);
- liquidità infragiornaliera;
- cambiali<sup>138)</sup>.

In particolare, il servizio principale è dato dalla gestione di conti in sterline (*Exchequer Pyramid*), le cui finalità sono le seguenti:

- a. ridurre al minimo il rischio di credito, detenendo depositi in sterline presso la banca centrale piuttosto che presso le banche commerciali;
- b. per l'*HM Treasury*, la struttura della *Pyramid* consente – tramite un sistema di monitoraggio – di avere le informazioni necessarie a ridurre i costi di indebitamento netto e conoscere i flussi di cassa previsti;
- c. rispettare quelle previsioni normative che impongono che determinati conti debbano essere accessi esclusivamente presso la Banca centrale dello Stato. Ad esempio, il *Consolidated Fund* deve essere detenuto presso la Banca in base allo *Exchequer and Audit Departments Act* del 1866<sup>139)</sup>. Il *National Loan Fund* in base al *National Loans Act* del 1968<sup>140)</sup>. Il Conto NS&I<sup>141)</sup> ai sensi del *National Savings Stock Register Regulations* del 1976.

Allo stato, la *Pyramid* comprende 34 conti governativi in sterline, detenuti presso la *Bank of England*.

I conti principali sono:

- a. ***Consolidated Fund***<sup>142)</sup>

Il *Consolidated Fund* (CF), attualmente gestito dall'*HM Treasury*, precedentemente noto come *The Account of Her Majesty's Exchequer*, è stato istituito per la prima

<sup>138)</sup> La Banca gestisce cambiali per conto del *Department for International Development (DFID)*, che costituisce un dipartimento del Governo del Regno Unito responsabile della gestione degli aiuti all'estero. L'obiettivo del dipartimento è promuovere lo sviluppo sostenibile ed eliminare la povertà nel mondo.

<sup>139)</sup> L'*Exchequer and Audit Departments Act* 1866 è la legge del Parlamento del Regno Unito in base alla quale la maggior parte delle entrate derivanti dalle imposte, e tutte le altre somme dovute allo Scacchiere (*Exchequer*) devono essere versati nel Fondo consolidato.

<sup>140)</sup> Il *National Loans Fund (NLF)* è stato istituito il 1 ° aprile 1968, ai sensi del *National Loans Act* del 1968, quale conto di prestiti pubblici che fino ad allora erano stati contabilizzati come parte del *Consolidated Fund* (CF). Al riguardo, vedasi il documento governativo *National Loans Fund Account 2015-16*, consultabile presso il seguente sito web: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/535320/national\\_loans\\_fund\\_web.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/535320/national_loans_fund_web.pdf).

<sup>141)</sup> *National Savings & Investments (NS&I)*, precedentemente denominata *Post Office Savings Bank and National Savings*, è un Dipartimento governativo non ministeriale (*executive agency of the Chancellor of the Exchequer*), che esercita le funzioni di cassa di risparmio statale (*state-owned savings bank*) nel Regno Unito. L'obiettivo di *NS&I* è di attrarre fondi da singoli risparmiatori nel Regno Unito allo scopo di finanziare il deficit del governo. In particolare, *NS&I* offre prodotti di risparmio con elementi esentasse su alcuni prodotti e una garanzia del 100% del Tesoro su tutti i depositi. A partire dal 2017, circa il 9% del debito pubblico è coperto da fondi raccolti tramite *NS&I*.

<sup>142)</sup> Al riguardo, vedasi il documento governativo consultabile presso il seguente sito web: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/818268/CF\\_Annual\\_Accounts\\_2018-19\\_FINAL\\_TYPESET\\_150719\\_covers\\_final.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/818268/CF_Annual_Accounts_2018-19_FINAL_TYPESET_150719_covers_final.pdf).

volta nel 1787 come fondo nel quale, quale centro di imputazione contabile, salvo alcune specifiche eccezioni, confluiscono tutti i flussi di entrate pubbliche e da cui vengono tratte le somme per finanziare ogni servizio pubblico.

Viene definito “consolidato”, in quanto la sua istituzione ha comportato l’unificazione di una serie di precedenti conti esistenti.

Le entrate del *CF* consistono principalmente in:

- i. entrate fiscali come quelle riscosse da *Her Majesty’s Revenue and Customs* (HMRC);
- ii. altre entrate pagate da dipartimenti noti come *Consolidated Fund Extra Receipts* (CFERs);
- iii. tasse di tipo fiscale come multe, penali e alcuni canoni di licenza pagati dai dipartimenti e noti come entrate del Conto fiduciario.

I pagamenti da parte della *CF* sono principalmente destinati a:

- i. *supply services*, che sono pagamenti erogati ai dipartimenti governativi per finanziare la spesa totale. Il Parlamento vota normalmente le disposizioni finanziarie necessarie attraverso il processo di stima delle spese, che conferisce autorità formale attraverso i *Supply and Appropriation Acts*. Di norma, in ciascun esercizio finanziario sono previsti due atti legislativi distinti: *the Supply and Appropriation (Main Estimates) Act*, and *the Supply and Appropriation (Anticipation & Adjustments) Act*. I dipartimenti utilizzano quindi i contanti per gli scopi approvati dal Parlamento;
- ii. *standing services*, che sono esentati dal voto annuale in Parlamento, in quanto, per statuto, sono autorizzati in via permanente. Questi includono, ad esempio, gli stipendi dei membri della magistratura superiore, le spese per lo svolgimento di elezioni generali, i contributi del Regno Unito al bilancio dell’Unione europea e i pagamenti dell’assistenza finanziaria effettuati ai sensi del *Banking Act* del 2009;
- iii. *standing services* per gli stipendi politici e pubblici e le pensioni di soggetti quali, ad esempio, gli *Speakers and Opposition Leaders*;
- iv. spese per imprevisti (*issues to the Contingencies Fund*).

La base del meccanismo finanziario con cui è gestita la *CF* è regolata dall’*Exchequer and Audit Departments Act* del 1866<sup>143)</sup>.

Con il tempo, emerse l’esigenza di tenere conto dei finanziamenti e dei prestiti governativi che fino ad allora erano stati contabilizzati all’interno della *CF*, e per questo venne successivamente istituito il *National Loans Fund (NLF)* in forza del *National Loans Act* del 1968, in base al quale i finanziamenti e prestiti governativi non sono stati più contabilizzati all’interno della *CF*.

---

<sup>143)</sup> Fra l’altro, in virtù di tale normativa, che costituisce una sorta di disciplina della Contabilità di Stato britannica, è stato istituito un “*cycle of accountability for public funds*”.

Pertanto, i conti per *CF* e *NLF* sono ora pubblicati separatamente, anche se entrambi i conti sono gestiti dal Tesoro. Il *CF* può quindi essere considerato come il conto corrente del Governo britannico, mentre il *NLF* può essere considerato il principale conto di prestiti e finanziamenti del medesimo Governo. Il *CF* termina ogni giorno con un saldo nullo sul suo conto bancario perché eventuali avanzi o disavanzi sono compensati da trasferimenti da o verso il *NLF*.

b. ***National Loans Fund* – Fondo nazionale di prestiti**

Tale conto, anch'esso gestito direttamente dall'*HM Treasury*, è stato istituito al fine di separare tutte le somme relative ai prestiti, dal resto delle entrate e spese pubbliche, quale conto principale dei prestiti pubblici (*borrowing and lending account*).

Il ruolo principale della *National Loans Fund (NLF)* è quello di far fronte alle esigenze finanziarie della *Consolidated Fund (CF)* nella misura in cui la tassazione e le altre entrate non sono sufficienti a fronteggiare le spese della *CF*. A tal fine, tramite il *NLF* possono essere presi in prestito ed utilizzate delle somme per compensare eventuali disavanzi del *CF*; al contrario, eventuali eccedenze nette sul *CF* vengono trasferite al *NLF* per ridurre la necessità di quest'ultimo di prendere in prestito.

Il *NLF* termina ogni giorno con un saldo nullo sul suo conto bancario, perché eventuali liquidità o disavanzi sono compensati da trasferimenti da o verso un terzo conto governativo, detto *DMA (Debt Management Account)*.

Le operazioni di prestito del *NLF* includono l'assunzione temporanea di saldi in vari conti bancari del governo che sono eccedenti rispetto ai requisiti immediati. Tale indebitamento riduce al minimo l'importo di cui il *NLF* deve prendere a prestito da altre fonti. Se il reddito da interessi del *NLF* è inferiore all'interesse che paga sui suoi prestiti, cosa che generalmente succede, il deficit è colmato da un trasferimento dal *CF*<sup>144)</sup>.

c. ***Debt Management Account (DMA)***<sup>145)</sup>

Il *DMA*, gestito dal *Debt Management Office (DMO)*<sup>146)</sup>, è utilizzato per la registrazione delle attività, le passività e le altre transazioni derivanti dalla gestione

---

<sup>144)</sup> Al riguardo, vedasi il documento governativo *National Loans Fund Account 2018-19*, consultabile presso il seguente sito web: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/818269/NLF\\_Account\\_2018-19\\_FINAL.PDF](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/818269/NLF_Account_2018-19_FINAL.PDF).

<sup>145)</sup> Al riguardo, vedasi il documento governativo *Annual Report and Accounts 2018-2019 of the United Kingdom Debt Management Office and the Debt Management Account*, consultabile presso il seguente sito web: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/820837/DMO\\_DMA\\_Annual\\_Report\\_and\\_Accounts\\_2018-2019\\_accessible.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/820837/DMO_DMA_Annual_Report_and_Accounts_2018-2019_accessible.pdf).

<sup>146)</sup> Il *Debt Management Office (DMO)* è un'agenzia esecutiva dell'*HM Treasury*. I suoi obiettivi principali sono: a) attuare la politica di gestione del debito del Governo, in modo da minimizzare i costi di finanziamento a lungo termine, tenendo conto del rischio; b) attuare la politica di gestione della liquidità del governo, al fine di minimizzare il costo di compensazione nel tempo dei flussi di cassa netti del governo, operando con una propensione al rischio approvata dal Cancelliere dello Scacchiere; c) fornire prestiti alle autorità locali per *capital purpose*; d) gestire i fondi di alcuni specifici organismi del settore pubblico; e) fornire consulenza e supporto alle misure e alle iniziative di stabilità finanziaria dell'*HM Treasury*, volte ad aiutare le piccole imprese del Regno Unito.

del debito della DMO (tranne che per i *gilts*<sup>147)</sup> emessi dal *DMO*, che sono passività del *National Loans Fund*), la gestione della liquidità e altre attività a supporto delle iniziative del governo.

In particolare, Il ruolo principale del *DMA* è quello di soddisfare le esigenze di finanziamento del *National Loans Fund*. Questi includono necessità (*requirements*) a lungo termine (gestione del debito), e bisogni (*requirements*) a breve termine, nonché le esigenze di cassa quotidiane (gestione della liquidità).

Al fine di assolvere le funzioni di gestione del debito, tramite il *DMA*, possono essere emessi titoli per conto del *National Loans Fund*. Ciò richiede che il *DMA* acquisti i *gilts* emessi dal *National Loans Fund*, che poi vende al mercato. In questo modo, i *gilts* emessi sono passività del *National Loans Fund* e la responsabilità del pagamento delle cedole e del riscatto del debito alla scadenza spetta al *National Loans Fund*.

Il *DMA* effettua regolarmente operazioni di mercato secondario riguardanti i *gilts* in piccoli volumi. Inoltre, il *DMA* emette buoni del tesoro in sterline nell'ambito delle sue operazioni sia di debito sia di gestione della liquidità. Tuttavia, questo tipo di strumento finanziario può anche essere emesso dal *National Loans Fund* in determinate circostanze, ad esempio per facilitare il finanziamento di prestiti.

Il *DMA* effettua transazioni nell'ambito dei mercati finanziari, per conto del *National Loans Fund*, al fine di soddisfare i bisogni di cassa del governo. In questo ruolo, il *DMA* si impegna quotidianamente a contrarre prestiti con il mercato, principalmente sotto forma di contratti di emissione di buoni del Tesoro, contratti *sale and repurchase agreement (repos)* e contratti di *reverse sale and repurchase agreements (reverse repos)*<sup>148)</sup>.

#### d. Altri conti importanti della Pyramid

Un conto governativo è gestito dal *Government Banking Service (GBS)*<sup>149)</sup>, il cui nome storico era *Office of HM Paymaster General (OPG)*. Il *Government Banking* è una struttura governativa che fornisce servizi bancari critici per tutto il governo

---

<sup>147)</sup> I *Gilts* sono titoli di stato emessi dal Regno Unito, con scadenze da 1 a 50 anni e prevedono generalmente un tasso fisso, pagato con cedole semestrali. Vi sono anche *Gilts* irredimibili, che cioè non prevedono data di rimborso. Si possono distinguere due categorie di *Gilts*: a) convenzionali, che sono dati da emissioni da 100 sterline con cedola semestrale fissa e rimborso del capitale a scadenza. Hanno durate di 5, 10 e 30 anni. Dal 2005 sono cominciate le emissioni di *Gilts* con scadenza 50 anni; b) indicizzati, che sono dati da emissioni indicizzate all'inflazione e tengono conto dell'incremento dell'inflazione misurata dallo *Uk Retail Price Index (RPI)*. Al riguardo, vedasi il sito web governativo: [https://web.archive.org/web/20171022184211/http://dmo.gov.uk/index.aspx?page=About%2FAbout\\_Gilts](https://web.archive.org/web/20171022184211/http://dmo.gov.uk/index.aspx?page=About%2FAbout_Gilts).

<sup>148)</sup> I *repos (repurchase agreement)* o “pronti contro termine” – secondo la terminologia finanziaria – sono contratti fra due soggetti, detti anche accordi di riacquisto. In base a tali operazioni, un soggetto “A” vende ad un altro soggetto “B”, un titolo contro pagamento in contanti (operazione a pronti), impegnandosi a riacquistarlo a un prezzo prefissato a una certa scadenza futura (operazione a termine). Viceversa, “B” si impegna a sua volta a consegnare ad “A” il titolo alla scadenza.

<sup>149)</sup> In merito al *GBS*, vedasi quanto riportato nel seguente sito web governativo: <https://www.gov.uk/government/groups/government-banking-service-gbs>.

centrale e per diversi clienti del settore pubblico. In particolare, il *Government banking service*, effettua le seguenti attività:

- i. consultazione dei dipartimenti governativi sulle loro esigenze bancarie e di pagamento e supporto nell'attuazione della strategia di pagamento, assicurando che stiano utilizzando i metodi di pagamento più convenienti;
- ii. approvvigionamento centralizzato, gestione e garanzia di sicurezza di contratti e fornitori per risparmiare costi e risorse per il governo;
- iii. monitoraggio delle prestazioni dei fornitori rispetto ai loro impegni contrattuali e garanzia che i loro livelli di servizio soddisfino le aspettative;
- iv. fornitura all'*HM Treasury* della selezione di report accurati e dettagliati che includono pagamenti e ricevute infragiornalieri dei clienti, insieme a informazioni di pagamento storiche e future;
- v. sostegno ai dipartimenti governativi circa i loro pagamenti non standard e in valuta estera.

Un conto è gestito dal *National Savings & Investments (NS&I)*, precedentemente denominata *Post Office Savings Bank and National Savings*, che è un Dipartimento governativo non ministeriale (*executive agency of the Chancellor of the Exchequer*), che esercita le funzioni di cassa di risparmio statale (*state-owned savings bank*) nel Regno Unito.

L'obiettivo di *NS&I* è di attrarre fondi da singoli risparmiatori nel Regno Unito allo scopo di finanziare il deficit del governo. In particolare, *NS&I* offre prodotti di risparmio con elementi esentasse su alcuni prodotti e una garanzia del 100% del Tesoro su tutti i depositi. A partire dal 2017, circa il 9% del debito pubblico è coperto da fondi raccolti tramite *NS&I*.

Un ultimo rilevante conto governativo di gestione di fondi per enti pubblici, è gestito dal *Debt Management Office*, ed afferisce ai *Commissioners for the Reduction of the National Debt (CRND)*<sup>150)</sup>, che è un dipartimento non ministeriale del governo britannico che gestisce i portafogli di investimento di numerosi enti pubblici. Le funzioni statutarie del *CRND* sono svolte all'interno del *DMO*.

## 6. Modello organizzativo adottato

Nell'area *Markets & Banking* è inquadrata l'area organizzativa *Banking, Payments & Innovation*, entro la quale si trova la *Customer Banking Division*, deputata a offrire servizi bancari alla clientela di BoE e ove sono gestiti anche i servizi al governo.

---

<sup>150)</sup> In merito a tale Struttura pubblica, si veda quanto riportato nel seguente sito web governativo: <https://discovery.nationalarchives.gov.uk/details/r/C18341>.

## 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"<sup>151)</sup>, anticipazioni ordinarie<sup>152)</sup> e straordinarie<sup>153)</sup>, e si dipanano lungo tutto il secolo scorso, trovando una definizione, per quanto attiene ai rapporti nascenti dalla gestione della tesoreria, in alcuni passaggi cruciali che coincidono con: il 1948, 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.

---

<sup>151)</sup> 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. e Mulone G., *op. cit.*

<sup>152)</sup> Le anticipazioni ordinarie erano connesse sia alla facoltà di emettere biglietti attribuita alla Banca d'Italia, sia ai rapporti di debito e credito nascenti dal conferimento del servizio di tesoreria ed erano utilizzate dal Tesoro attraverso il "fondo di dotazione" (poi divenuto, dal 1936, conto corrente di tesoreria). Tali anticipazioni, previste in 100 milioni di lire dalla convenzione del 1894, ammontavano a 115 milioni nel 1912 e raggiunsero per la Banca i 360 milioni nel 1915. Eliminate nel 1927 con parte delle plusvalenze emerse dalla rivalutazione delle riserve in oro della Banca, furono riattivate 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.

<sup>153)</sup> 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.Lgs. 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<sup>154)</sup>, venne prevista una modifica dei rapporti di debito e credito tra Banca d'Italia e Tesoro, disponendo l'esonero del Tesoro dall'obbligo di lasciare alla Banca una dotazione di 50 milioni di lire come fondo minimo di cassa. In questa dotazione erano compresi biglietti di Banca e di Stato, le valute metalliche nonché i titoli di credito

---

<sup>154)</sup> Considerati gli sviluppi successivi sul ruolo svolto dalla Banca nella qualità di tesoriere dello Stato, risultano profetiche (e utili in questa sede) le parole utilizzate nella Relazione della Banca per il 1950 nella quale si legge che la gestione del servizio "è un compito particolarmente gravoso, che il nostro Istituto ha sempre disimpegnato nell'interesse del paese, prescindendo da calcoli di mera convenienza" e che "l'ingente volume di introiti e pagamenti, la complessità e varietà delle disposizioni concernenti le modalità da seguire per l'imputazione delle entrate, per il pagamento dei titoli di spesa e per la relativa contabilizzazione nonché il frazionamento amministrativo dello Stato, comportano un'organizzazione periferica (92 sezioni di tesoreria provinciale e 34 Filiali in Comuni non capoluoghi di provincia) e al centro il "Servizio Tasse, Imposte e servizi governativi" di notevoli dimensioni e richiedono personale in buona parte qualificato (circa la metà del personale della Banca svolge mansioni connesse con il servizio di tesoreria). Va rilevato che questo servizio tende a incrementarsi a misura dei compiti che lo Stato moderno va assumendo nel campo economico e sociale. Tuttavia, alla crescita del movimento finanziario dello Stato non ha fatto seguito finora un adeguato ammodernamento della legge e del regolamento sulla contabilità dello Stato, il che ha impedito, tra l'altro, un ammodernamento, da parte del nostro Istituto, dei servizi di tesoreria, che devono essere svolti in base alle tassative norme stabilite dal citato Regolamento di contabilità generale e dalle istruzioni generali sui servizi del Tesoro". Banca d'Italia, Relazione all'Assemblea dei partecipanti, 1950.

e postali da riscuotere di cui la Banca poteva disporre per il disimpegno del servizio: questa parte del fondo venne iscritta in un conto corrente che poteva andare, per la prima volta, a debito del Tesoro, sostituendo di fatto le precedenti anticipazioni ordinarie. Questa fu una importante innovazione che ha avuto notevoli riflessi sulla successiva storia monetaria del paese, almeno fino alla riforma del conto intervenuta nel 1993.

Con la riforma del 1947, nell'ambito della politica di stabilizzazione economica, si 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<sup>155)</sup>.

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.

---

<sup>155)</sup> Il limite di 50 miliardi di lire, infatti, "si rivelò immediatamente stringente. Soltanto l'anticipazione temporanea, disposta per 99 miliardi di lire dal D.Lgt. 21 gennaio 1948 con effetto retroattivo dalla fine del mese precedente, consentì di tenere il saldo del conto corrente al di sotto del menzionato limite. Nell'anno successivo la tensione provocata nella gestione della tesoreria dalla rapida crescita delle spese di bilancio (specialmente per il mantenimento dei "prezzi politici" e per interventi straordinari in opere pubbliche) culminò con un nuovo sconfinamento alla fine del mese di aprile. Il rientro fu assicurato dal D.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.*

Dal 1981, l'abbandono della prassi secondo la quale la Banca partecipava all'asta dei BOT con una richiesta pari all'intero ammontare della *tranche* emessa<sup>156)</sup> (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<sup>157)</sup> fu l'unico strumento possibile per superare l'emergenza dei conti pubblici di quell'anno considerato anche che le tensioni sul conto corrente, secondo le previsioni, non si sarebbero allentate nel trimestre successivo.

---

<sup>156)</sup> Questa prassi venne instaurata in una situazione di crisi della finanza pubblica e risentiva di un clima politico nel quale si discuteva dell'autonomia della Banca Centrale dal Governo che venne descritto in questo modo dal Governatore Carli nelle Considerazioni finali del 1973: "Risale al 1928 l'abrogazione delle disposizioni, contenute nel T.U. sugli Istituti di Emissione, concernente le limitazioni degli impieghi della Banca d'Italia in titoli di Stato o garantiti dallo Stato. Ci siamo posti e ci poniamo l'interrogativo se la Banca avrebbe potuto o potrebbe rifiutare il finanziamento del disavanzo del settore pubblico astenendosi dall'esercitare la facoltà attribuita dalla legge di acquistare titoli di Stato. Il rifiuto porrebbe lo Stato nell'impossibilità di pagare stipendi ai pubblici dipendenti dell'ordine militare, dell'ordine giudiziario, dell'ordine civile e pensioni alla generalità dei cittadini. Avrebbe l'apparenza di un atto di politica monetaria; nella sostanza sarebbe un atto sedizioso, al quale seguirebbe la paralisi delle istituzioni. Occorre assicurare la continuità dello Stato, anche se l'economia debba cadere in ristagno; d'altronde le conseguenze del caos amministrativo sarebbero più gravi. Non possiamo impedire la caduta con i soli strumenti della politica monetaria; possiamo adoperarci affinché sia meno profonda". Per fortuna del paese, questa situazione non si è mai verificata e anzi, negli anni successivi, fu possibile recuperare progressivamente ampi gradi di autonomia nella gestione della politica monetaria compatibili con la necessità di assicurare l'ordinato finanziamento sul mercato del fabbisogno pubblico.

<sup>157)</sup> L'Istituto ritenne, in una situazione di dissesto della finanza pubblica, di aver esaurito il margine di mediazione tecnica ad esso concesso dall'ordinamento giuridico e di 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).

L'anticipazione fu votata dal Parlamento per un importo di 8 mila miliardi di lire con durata 12 mesi e tasso di interesse all'1 per cento. Negli anni successivi il limite, a causa del meccanismo che lo legava in modo automatico alla crescita della spesa dello Stato, crebbe fino a raggiungere la cifra di oltre 70 mila miliardi di lire nel 1993, anno della sua abolizione.

## **RIQUADRO 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<sup>1)</sup>. Uno scambio di lettere tra le due istituzioni sancì il venir meno, dal luglio del 1981, della prassi formalizzata nelle delibere del CICR del 1975<sup>2)</sup>. In questo modo si mirava ad assicurare la distinzione dei ruoli del Tesoro nella gestione del debito pubblico e della Banca d'Italia nel governo della moneta. Ciò richiamava l'attenzione del Governo e del Parlamento a una maggiore responsabilità finanziaria in occasione della deliberazione di nuove o maggiori spese ed avviava il progressivo rafforzamento dell'autonomia della Banca d'Italia nell'attuazione della politica monetaria<sup>3)</sup>. Questa linea evolutiva, che ha ricevuto un forte impulso dal rilancio del processo d'integrazione europea avvenuto a cavallo tra la fine degli anni ottanta e l'inizio degli anni novanta, è proseguita, sul finire del 1993, con l'introduzione del divieto di qualsiasi forma di anticipazione al Tesoro e la riforma del conto corrente di tesoreria.

- 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).

La modifica dei rapporti tra Banca d'Italia e Tesoro attuata con il divorzio, l'anticipazione straordinaria del 1982 e la riforma del conto corrente di tesoreria del 1993 hanno costituito tappe fondamentali del processo di riconoscimento alla Banca di una sempre maggiore autonomia dal potere politico e di una discrezionalità che ha consentito all'Istituto di operare scelte guidate solo dalla valutazione tecnica dei problemi monetari

nel più ampio contesto economico. Il problema dell'autonomia della Banca d'Italia è stato spesso al centro del dibattito sulle riforme istituzionali e costituzionali; può ben dirsi tuttavia che il tema, pur importante e al quale la dottrina ha dedicato ampio spazio, si è sopito dopo l'avvio dell'Unione monetaria e la costituzione della Banca Centrale Europea che ha ridefinito e riempito di contenuti sostanziali e innovativi il concetto di autonomia delle banche centrali nazionali. L'ultimo tentativo di costituzionalizzare la Banca venne posto in essere nel biennio 1997/1998 dalla Commissione parlamentare bicamerale per le riforme istituzionali, che si concluse in un nulla di fatto.

### 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<sup>158</sup>). Il meccanismo di finanziamento automatico sancito nel 1948 con il conto corrente di tesoreria si poneva in contrasto con tale obbligo e ciò fu all'origine dei progetti per la sua riforma strutturale che avrebbe dovuto contemperare più esigenze: da un lato bisognava sistemare, senza eccessivi traumi per la finanza pubblica, il saldo accumulatosi a debito del Tesoro sul conto; dall'altro, in una situazione di squilibrio dei conti pubblici e di gestione di un fabbisogno imprevedibile e variabile sul quale si scaricavano i nodi irrisolti di riforme

---

<sup>158</sup>) Il trattato di Maastricht modificò profondamente il trattato istitutivo della Comunità Economica Europea, che da quel momento fu denominata Comunità Europea. A seguito delle modifiche, l'art. 104, comma 1, del trattato istitutivo (ora art. 101, comma 1), stabilisce che "È vietata la concessione di scoperti di conto o qualsiasi altra forma di facilitazione creditizia, da parte della BCE o da parte delle banche centrali degli Stati membri (in appresso denominate "banche centrali nazionali"), a istituzioni o organi della Comunità, alle amministrazioni statali, agli enti regionali, locali o altri enti pubblici, ad altri organismi di diritto pubblico o a imprese pubbliche degli Stati membri, così come l'acquisto diretto presso di essi di titoli di debito da parte della BCE o delle banche centrali nazionali". L'art. 104 A, comma 1, del trattato istitutivo (ora art. 102, comma 1), prevede che "È vietata qualsiasi misura, non basata su considerazioni prudenziali, che offra alle istituzioni o agli organi della Comunità, alle amministrazioni statali, agli enti regionali, locali o altri enti pubblici, ad altri organismi di diritto pubblico o a imprese pubbliche degli Stati membri un accesso privilegiato alle istituzioni finanziarie".

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 di tesoreria (che ammontava a 76.206 miliardi di lire), fu trasformato in titoli di Stato assegnati all'Istituto di emissione, di durata variabile e cedole annuali<sup>159)</sup>. Tali titoli furono successivamente oggetto di concambio con titoli di diversa durata e a rendimenti di mercato<sup>160)</sup>. Per garantire una certa disponibilità di cassa, inoltre, la Banca d'Italia acquistò titoli del Tesoro di nuova emissione per 30.000 miliardi di lire. Il ricavato, che venne iscritto in entrata al bilancio dello Stato, costituì la giacenza iniziale del conto Disponibilità.

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

---

<sup>159)</sup> La trasformazione avvenne con il DM n. 398693 del 15 novembre 1994, con il quale, è stata disposta l'emissione e l'assegnazione alla Banca d'Italia di buoni del Tesoro poliennali, ripartiti in sette prestiti di durata compresa fra i venti ed i cinquanta anni, al tasso di interesse annuo dell'1 per cento, con cedola annuale, per l'importo complessivo di 76.206 miliardi di lire (pari a 39.357 milioni di euro).

<sup>160)</sup> Con la legge 27 dicembre 2002 n. 289 (legge finanziaria per il 2003) fu autorizzata un'operazione di concambio dei BPT 1% in possesso della Banca d'Italia (iscritti in bilancio a fine 2001 al valore nominale di 39.357 milioni di euro e con scadenza compresa tra il 2014 e il 2044), in cambio di titoli a rendimento di mercato (con scadenza compresa tra il 2012 e il 2031) per un controvalore complessivo di 17.520 milioni di euro, da cui emerse una differenza negativa da concambio per la Banca di 21.837 milioni di euro.

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<sup>161)</sup> ha previsto l'abrogazione delle norme che responsabilizzano il Ministro dell'Economia al diminuire del saldo sotto certi limiti. Se si eccettuano tali norme, la disciplina introdotta con la 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.

#### **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<sup>162)</sup>. Il fabbisogno, quindi, corrisponde al saldo, di segno negativo, fra la somma delle entrate di cassa, escluse le accensioni di prestiti, e la somma delle uscite di cassa, esclusi i rimborsi di prestiti, ma anche al saldo fra le accensioni e i rimborsi di prestiti al netto della variazione del fondo di cassa. Nel primo caso il fabbisogno è calcolato dal lato della "formazione", cioè tenendo conto delle entrate e delle uscite di cassa che lo generano, nel secondo, invece, dal lato della "copertura".

Il fabbisogno dell'operatore pubblico costituisce il saldo che collega la politica di bilancio, la politica di gestione del debito pubblico e la politica monetaria. Infatti se la politica di bilancio influisce sulla formazione del fabbisogno dell'operatore pubblico, la politica di gestione del debito pubblico e la politica monetaria influiscono sulla copertura del medesimo<sup>163)</sup>. È naturale, quindi, che le autorità di politica economica siano particolarmente interessate al fabbisogno dell'operatore pubblico.

*Statistiche sul fabbisogno dell'operatore pubblico iniziarono a essere elaborate in Banca d'Italia già nel corso degli anni cinquanta, al fine di sopperire*

---

<sup>161)</sup> Cfr. art. 2, commi 39 e 39-bis, della legge 24 dicembre 2007 n. 244.

<sup>162)</sup> Cfr. Balassone F. e Franco D., *Il fabbisogno finanziario pubblico*, Banca d'Italia, Temi di Discussione del Servizio Studi, n. 277, Roma, 1996. Balassone F., Mazzotta B. e Monacelli D., *I principali saldi di finanza pubblica: definizioni, utilizzo, raccordi*, in *Strumenti e Metodi* n. 1, Ragioneria Generale dello Stato, 2008.

<sup>163)</sup> 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.*).

*alla mancanza, nell'ambito degli ordinamenti contabili vigenti all'epoca, di stime del disavanzo effettivo che il Tesoro e, più in generale, il settore pubblico, dovevano finanziare*<sup>164)</sup>.

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

*Il riferimento al fabbisogno del settore statale e a quello del settore pubblico furono introdotti per la prima volta nell'ordinamento contabile italiano con la L. 468/1978 di riforma del bilancio dello Stato*<sup>165)</sup>. *In particolare l'art. 30 stabilì che informazioni a consuntivo e previsionali sul fabbisogno del settore statale e del settore pubblico dovessero essere contenute nelle relazioni trimestrali di cassa che il Ministro del Tesoro doveva presentare in Parlamento nel corso dell'anno*<sup>166)</sup>.

I principali aggregati utilizzati finora per il calcolo del fabbisogno dell'operatore pubblico sono il "settore statale" e il "settore pubblico". Entrambi gli aggregati hanno subito numerose variazioni nel corso del tempo. Oggi il settore statale comprende i Ministeri, gli altri organi dello Stato aventi autonomia contabile e finanziaria (Organi Costituzionali, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Corte dei conti, TAR e Consiglio di Stato) e le Agenzie fiscali<sup>167)</sup>. La lista degli enti inclusi nel settore pubblico, invece, non si discosta, se non marginalmente, da quella degli enti classificati dalla contabilità nazionale nel settore della pubblica amministrazione<sup>168)</sup>.

---

<sup>164)</sup> Cfr. Balassone F. e Franco D., *op. cit.*

<sup>165)</sup> La previsione normativa era volta a sopperire alla difficile leggibilità del conto Riassuntivo del Tesoro, nel quale erano indicate nel dettaglio le entrate e le uscite del bilancio dello Stato e della gestione di tesoreria, senza, tuttavia, fornire indicazioni sintetiche con riguardo ai mezzi di copertura delle necessità di finanziamento. Inizialmente la L. 468/1978 contemplava anche la nozione di "settore pubblico allargato", comprensiva dell'ENEL.

<sup>166)</sup> Si tratta della Relazione sulla Stima del Fabbisogno del settore statale e di quello pubblico, da presentare entro il mese di febbraio, e di ulteriori relazioni trimestrali, da presentare entro i mesi di maggio, agosto e novembre. Tali documenti hanno subito modifiche per effetto delle previsioni della L. 196/2009.

<sup>167)</sup> Inizialmente il settore statale includeva, oltre allo Stato, la Cassa Depositi e Prestiti, la Cassa per il Mezzogiorno, le aziende autonome dell'Amministrazione centrale (Anas ed ex Foreste demaniali), Ferrovie, Poste, Monopoli e Telefoni. Nel 1993 furono esclusi la disciolta Agenzia per il Mezzogiorno e le principali aziende autonome (Ferrovie, Monopoli, Poste e Telefoni di Stato), in connessione con la loro trasformazione in Spa. Dal 1994 sono usciti dal settore statale anche la gestione delle ex Foreste demaniali. Infine dal 2004 è stata esclusa la Cassa Depositi e Prestiti, trasformata in S.p.A.

<sup>168)</sup> Anche il settore pubblico ha subito numerose variazioni nel corso del tempo, soprattutto a causa del fatto che gran parte degli enti pubblici produttori di beni e servizi non destinabili alla vendita e delle imprese pubbliche nazionalizzate (aziende autonome produttrici per il mercato, ENEL) e municipalizzate sono state escluse dall'aggregato in conseguenza della loro trasformazione in S.p.A.

Il fabbisogno del settore statale, salvo alcune eccezioni<sup>169)</sup>, è generato da *cash flows* in entrata e in uscita dal conto Disponibilità del Tesoro, connessi a operazioni che rientrano nella gestione di cassa dello Stato. Giuridicamente e contabilmente tali operazioni afferiscono a due distinte gestioni: la gestione del bilancio e quella della tesoreria. Alla prima si riferiscono le “operazioni di cassa che costituiscono la fase terminale (incasso-pagamento) di fattispecie giuridiche (atti normativi, provvedimenti, decisioni giurisdizionali) la cui esecuzione trova un riflesso formale nelle entrate e nelle spese iscritte nel bilancio di previsione approvato con legge dal Parlamento”<sup>170)</sup>. Nella seconda, invece, rientrano le operazioni che determinano la movimentazione di conti accesi presso la tesoreria dello Stato (conti correnti, contabilità speciali, conti di tesoreria unica, ecc.). Oltre agli enti che compongono l’operatore pubblico, i movimenti della tesoreria possono riguardare l’Unione Europea e alcune società per azioni (Cassa Depositi e Prestiti, Poste).

## 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)<sup>1)</sup>.

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

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.

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

169) 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.

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

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 separazione dei flussi che Poste intermedia per le operazioni afferenti alla tesoreria statale, alla raccolta del risparmio e alla gestione dei conti correnti postali, da quelli relativi ai servizi che Poste svolge in proprio in qualità di azienda a struttura privatistica.

Per l'esecuzione dei pagamenti per conto dello Stato e delle AP (per titoli di spesa, pensioni, stipendi, spese di giustizia ecc.), tra Poste e la tesoreria s'instaurano rapporti di debito e credito reciproco in ragione dei tempi e delle diverse modalità di pagamento. Per far fronte alla propria attività, non disponendo di liquidità propria, Poste utilizza anticipazioni<sup>3)</sup> 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).

---

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

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, 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<sup>171</sup>). Dal monitoraggio infrannuale del fabbisogno del settore statale, quindi, può emergere la necessità di adottare in corso d'anno misure di correzione dell'andamento dell'indebitamento netto.

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

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

*Ai sensi della 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*

---

<sup>171</sup>) La scelta dell'indebitamento netto delle A.P. quale indicatore di riferimento dell'andamento e dello stato delle finanze pubbliche dei paesi europei ha comportato, per l'Italia, la necessità di valutare le poste di raccordo tra il fabbisogno del settore statale e l'indebitamento netto delle A.P.

*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<sup>172)</sup>; ii) mensilmente, entro il mese successivo a quello di riferimento, una relazione sul conto consolidato di cassa riferito all'amministrazione centrale, con indicazioni settoriali sugli enti degli altri comparti delle amministrazioni pubbliche tenendo conto anche delle informazioni desunte dal Sistema Informativo delle Operazioni degli Enti Pubblici (SIOPE).*

A supporto dell'analisi a consuntivo, la Banca d'Italia invia giornalmente alla Ragioneria Generale dello Stato dati di rendicontazione delle operazioni di tesoreria e un documento, denominato "Situazione sommaria di cassa"<sup>173)</sup> nel quale sono aggregate, per principali voci di entrata e di uscita, le operazioni di bilancio e fuori bilancio effettuate nel giorno lavorativo precedente. Nella "Situazione di cassa" è inoltre indicato il saldo del conto disponibilità al termine di ciascuna

---

<sup>172)</sup> In particolare la relazione presentata entro il 30 settembre deve contenere l'aggiornamento della stima annuale del conto consolidato di cassa delle amministrazioni pubbliche e delle relative forme di copertura. Nella relazione sono anche esposte informazioni sulla consistenza dei residui alla fine dell'esercizio precedente del bilancio dello Stato, sulla loro struttura per esercizio di provenienza e sul ritmo annuale del loro processo di smaltimento, in base alla classificazione economica e funzionale.

<sup>173)</sup> 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.

giornata ed è fornita una spiegazione di massima sulla variazione del saldo del conto rispetto al giorno precedente<sup>174)</sup>. In questo modo la RGS dispone di informazioni per monitorare giorno per giorno l'evoluzione del fabbisogno del settore statale, analizzare le principali operazioni che lo hanno determinato e controllare il saldo del conto aperto presso la Banca d'Italia. La stima provvisoria del fabbisogno del settore statale relativo al mese precedente, reso noto nel comunicato stampa del MEF del primo giorno di ogni mese, è basato sulle informazioni fornite dalla Banca d'Italia nella "Situazione sommaria di cassa".

Con cadenza mensile, invece, viene inviato alla RGS un "Conto Riassuntivo delle entrate e delle spese"<sup>175)</sup> nel quale sono indicati, suddivisi per voci di entrata e di uscita, i *cash flows* generati dalle gestioni del bilancio e della tesoreria nel mese precedente e il dato cumulato dall'inizio dell'anno. Sulla base di questo documento, contenente dati contabili, la RGS predispone il "Conto Riassuntivo del Tesoro".

Il supporto alle previsioni del fabbisogno del settore statale, invece, si concretizza in scambi di informazioni previsionali sui flussi di cassa in entrata e in uscita dal conto Disponibilità relativi ai vari canali di pagamento e di incasso. Il fabbisogno del settore statale viene calcolato o previsto dal MEF al netto dei proventi straordinari (connessi principalmente alle dismissioni di partecipazioni e immobili pubblici) e delle regolazioni di debiti pregressi<sup>176)</sup>. Questa modalità risponde all'esigenza di consentire l'analisi delle dinamiche della spesa e dell'entrata per cassa evitando che il confronto tra periodi diversi venga distorto dalla tempistica e dal carattere straordinario di alcuni flussi di cassa in entrata e in uscita.

- *A fini di previsione, il fabbisogno è suddiviso in diverse componenti di pagamento e di incasso, ciascuna delle quali possiede caratteristiche diverse.*
- *I prelevamenti dai conti della Tesoreria centrale sono 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 rettifiche 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;*

---

<sup>174)</sup> Fino all'inizio del 2003 le aggregazioni delle operazioni effettuate dalle Tesorerie contenute nella "Situazione sommaria di cassa" avvenivano sulla base di segnalazioni extracontabili effettuate quotidianamente dalle stesse Tesorerie. Successivamente è stato realizzato un archivio nel quale confluiscono e possono essere gestite con modalità automatiche tutte le informazioni acquisite nella gestione degli incassi e dei pagamenti effettuati presso la tesoreria statale.

<sup>175)</sup> 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.

<sup>176)</sup> Le regolazioni di debiti pregressi consistono in operazioni con cui lo Stato regola in contanti o in titoli posizioni debitorie proprie o di altri soggetti, relative a transazioni effettuate in esercizi precedenti (definizione tratta dalla Relazione annuale della Banca d'Italia).

*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 e della normativa 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 ai provvedimenti che li interessano 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, di prestazioni sociali e ai flussi finanziari legati alla raccolta postale, sono stimati attraverso l’analisi delle serie storiche e della normativa di riferimento e integrati con informazioni segnalate da Poste entro le ore 9.00 di ciascuna giornata lavorativa.*

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

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

## **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<sup>177)</sup> (che rappresentano circa il 7 per cento delle uscite), sugli incassi da emissioni di titoli e prestiti esteri (30 per cento degli incassi) e sui riversamenti fiscali tramite delega unica<sup>178)</sup> (circa il 38 per cento degli incassi complessivi). Le informazioni sugli altri flussi di cassa in entrata e in uscita dal conto Disponibilità sono acquisite nel corso della stessa giornata di regolamento<sup>179)</sup>.

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<sup>180)</sup>. Gli obblighi di comunicazione sono posti a carico dei dirigenti titolari dei centri di responsabilità

---

<sup>177)</sup> I titolari dei conti correnti di Tesoreria Centrale, infatti, sono tenuti a preavvisare la RGS dei propri prelievi con alcuni giorni di anticipo.

<sup>178)</sup> La rilevazione di informazioni previsionali sui versamenti fiscali è agevolata quando i tributi sono riscossi presso il sistema bancario che è tenuto a riversare cumulativamente i fondi alla tesoreria a distanza di alcuni giorni lavorativi. È questo il caso dei versamenti unificati tramite delega unica (mod. F24). Per una serie di tributi pagabili presso i concessionari e le banche tramite il modello F23 (imposta di registro, bollo, ipotecarie, catastali ecc.) non si dispone invece di alcuna informazione previsionale sull'ammontare e sulle date di riversamento in tesoreria.

<sup>179)</sup> In particolare: il dato sui pagamenti in contanti o con emissione di vaglia (circa il 2 per cento del totale) si consolida alle 13.30 con la chiusura delle tesorerie, mentre quello riguardante l'operatività di Poste Italiane (circa il 6 per cento dei flussi) è disponibile alle 8.45; l'informazione sui bonifici "urgenti" di delega unica si consolida alle 14.50; infine il dato relativo ai versamenti effettuati tramite bonifici non di delega unica si consolida intorno alle 17.00.

<sup>180)</sup> Finora, in assenza di una norma primaria che attribuisse il potere di emanare decreti per chiedere informazioni previsionali finalizzate alla programmazione dei flussi di cassa, la RGS ha utilizzato lo strumento della circolare "intersoggettiva" (cfr. circolare n. 18/2002) per richiedere 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.

amministrativa, per i quali è prevista, in caso di mancata comunicazione, una sanzione pecuniaria corrispondente al 5 per cento della retribuzione di risultato.

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

Con la circolare n. 26 emanata dal MEF il 24 luglio 2012 è stata implementata la piattaforma informatica denominata "conto Disponibilità", alla quale accedono tutti i soggetti coinvolti nella programmazione finanziaria<sup>181)</sup>, allo scopo di agevolare l'inserimento dei dati e di migliorare le tecniche di analisi, valutando gli scostamenti dei dati effettivi rispetto a quelli comunicati dagli enti; un modello previsivo messo a punto da Consip per la RGS per il trattamento di una grande quantità di dati consentirà di migliorare il monitoraggio degli stessi. In questa linea si pone anche la circolare n. 28 del 14 giugno 2013 con la quale la RGS ha fornito indicazioni sulla predisposizione del "piano finanziario dei pagamenti" (c.d. "crono programma"), che è condizione necessaria per l'ammissione a pagamento dei titoli di spesa, estendendolo a tutte le tipologie di spesa.

La 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

---

<sup>181)</sup> 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.

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 (**Agenzia delle entrate-Riscossione**) 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 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<sup>182)</sup>, prevede obblighi di comunicazione riguardanti la programmazione finanziaria delle amministrazioni. In particolare il decreto impone alle amministrazioni dello Stato, tramite il dirigente responsabile della spesa, di inviare al competente Ufficio Centrale di Bilancio il programma dei pagamenti previsti nell'anno. Nel programma, da aggiornare in corso d'anno, devono essere indicati tutti i pagamenti previsti, non solo quelli derivanti da obbligazioni giuridicamente perfezionate, regolarmente contabilizzate e formalizzate al sistema informativo come atti d'impegno, ma anche quelli che deriveranno da obbligazioni ancora da assumere. Sono previsti, inoltre, l'obbligo, per il dirigente responsabile della spesa, di segnalare il rischio che le previsioni indicate nel programma

---

<sup>182)</sup> 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.

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<sup>183)</sup>, infatti, renderà necessario migliorare la programmazione finanziaria infrannuale all'interno dell'amministrazione, coinvolgendo le strutture dedicate a tale attività, per evitare il rischio di esaurire in anticipo i fondi e trovarsi nell'impossibilità di effettuare pagamenti. La riforma del bilancio di cassa 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 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<sup>184)</sup>, con immissione degli ordini il giorno lavorativo precedente a quello di regolamento sul conto disponibilità. In caso di mancato rispetto di tale norma, è posto a carico dei soggetti inadempienti l'obbligo del versamento al bilancio statale degli interessi legali calcolati per un giorno sull'importo versato.

Anche per i riversamenti relativi alla delega unica, effettuati dalle banche tramite B.I.R., è prevista l'immissione degli ordini il giorno lavorativo precedente a quello di regolamento. I B.I.R. possono essere immessi nel sistema lo stesso giorno del regolamento oppure prima del giorno di regolamento<sup>185)</sup>. Nel primo caso la liquidità viene trasferita

---

<sup>183)</sup> Sul punto si veda Banca d'Italia, *Bilancio di cassa e Tesoreria statale*, Testimonianza del Capo del Servizio Rapporti con il Tesoro Bruno D'Offizi alla 5<sup>a</sup> Commissione (Programmazione economica, Bilancio) del Senato in materia di passaggio dal bilancio di competenza al bilancio di cassa, dicembre 2010.

<sup>184)</sup> TARGET (*Trans-European Automated Real-Time Gross Settlement Express Transfer System*) è il sistema di regolamento lordo in tempo reale paneuropeo che consente alle banche e alle Banche centrali dell'Eurozona di scambiarsi liquidità attraverso bonifici d'importo rilevante; è basato su una piattaforma unica condivisa (*Single Shared Platform, SSP*) realizzata e gestita dalla Banca d'Italia, dalla *Bundesbank* e dalla *Banque de France*. Il sistema è operativo tutti i giorni di calendario, ad eccezione dei sabati, delle domeniche e di alcune giornate festive, dalle 7.00 alle 18.00 (ora locale presso la BCE).

<sup>185)</sup> È possibile immettere B.I.R. in TARGET fino a 5 giorni prima della data di regolamento.

in tempo reale al momento dell'immissione dell'ordine. Nel secondo caso, invece, l'ordine è immagazzinato in uno scadenzario e regolato alla data indicata, all'orario di avvio dell'operatività giornaliera del sistema. L'uso dei B.I.R. nello stesso giorno di regolamento per l'effettuazione di versamenti in tesoreria costituisce un problema per le previsioni di liquidità in quanto le somme, di elevato ammontare, affluiscono al conto senza preavviso<sup>186)</sup>. Se il B.I.R. è immesso nel sistema il giorno precedente alla data di regolamento, invece, è possibile, attraverso l'analisi dello scadenzario TARGET, conoscere con un giorno di anticipo l'ammontare di liquidità che affluirà sul conto del Tesoro il giorno successivo, all'avvio dell'operatività del sistema<sup>187)</sup>.

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

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

Miglioramenti delle previsioni su orizzonti brevissimi (1 o 2 giorni lavorativi) potrebbero prevedere la sostituzione del bonifico con altri strumenti di versamento. Ad esempio si potrebbe estendere il più possibile l'uso della delega unica da parte delle pubbliche amministrazioni<sup>188)</sup>; 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, attraverso i quali sarebbero le stesse amministrazioni creditrici a inviare alle banche le richieste di incasso concordate con i debitori) o l'adozione di soluzioni quali l'attuale modello I24, frutto di una convenzione stipulata tra Agenzia delle Entrate

---

<sup>186)</sup> Le somme da versare in tesoreria affluiscono in primo luogo sul conto che la Banca d'Italia possiede presso il sistema dei pagamenti interbancari. Nel corso della giornata operativa una procedura informatica effettua continuamente ricerche su tale conto per individuare le somme di pertinenza della Tesoreria dello Stato, che vengono trasferite automaticamente sul conto del Tesoro.

<sup>187)</sup> Anche l'utilizzo dei bonifici al dettaglio per i versamenti in tesoreria (possibilità concessa dal D.M. n. 293/2006) può creare problemi per le previsioni di liquidità poiché il meccanismo di compensazione nei diversi cicli giornalieri delle operazioni è tale che solo dopo ogni ciclo una procedura informatica estrae l'elenco dei bonifici in entrata e in uscita riguardanti la tesoreria statale e il relativo saldo viene addebitato o accreditato sul conto TARGET della Banca d'Italia e a seguire, con il medesimo segno, sul conto del Tesoro; in pratica, l'effetto finanziario è conosciuto solo *ex post* mentre sarebbe utile come per le altre fattispecie conoscerlo *ex ante*.

<sup>188)</sup> Gli enti pubblici utilizzano la delega unica attraverso la procedura F24EP.

e ABI, che consente l'invio telematico delle informazioni (tributi, contributi e altre somme) direttamente all'Agenzia, pur regolando tramite bonifico.

Un'altra soluzione, complementare a quella precedente, potrebbe essere l'introduzione di limiti orari all'immissione dei bonifici da parte del sistema bancario, da fissare entro il termine della mattinata lavorativa e comunque prima dello svolgimento degli interventi infragiornalieri di regolazione della liquidità. Limiti di questo tipo potrebbero essere introdotti attraverso accordi con il sistema bancario (ma tali soluzioni vincolerebbero solo le banche italiane e quindi non risolverebbero il problema dei bonifici disposti da banche estere), oppure ricorrendo a un decreto emanato ai sensi dell'art. 47, comma 5 che attribuisce al MEF il potere di stabilire i tempi per il regolamento dei pagamenti e degli incassi di tesoreria<sup>189</sup>). 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 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**

##### **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.

<sup>189</sup>) 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".

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

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

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

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

Al riguardo la Consulta, proseguendo nel solco già tracciato dalla sentenza n. 95/1981 relativa agli obblighi informativi previsti dall’art. 30 della 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.

---

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

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<sup>2)</sup>. Attraverso la citata sentenza n. 190/2008, invece, la Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittimo il divieto di erogare somme in favore di consorzi e società partecipate, quale sanzione a carico degli enti territoriali inadempienti all'obbligo di comunicare al Dipartimento della Funzione Pubblica i dati inerenti alla loro partecipazione agli stessi consorzi e società. Secondo la Consulta, infatti, la violazione dell'obbligo di comunicazione non incide sul rispetto del limite complessivo di spesa da parte delle Regioni e degli enti locali e quindi la norma che prevede la sanzione non costituisce un principio di coordinamento della finanza pubblica.

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

Ad esempio, nella sentenza n. 240/2007 la Corte Costituzionale ha dichiarato costituzionalmente legittima la norma, contenuta nell'art. 50 del 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.

---

<sup>2)</sup> 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 scadenze giornaliere per l'effettuazione dei pagamenti di natura ricorrente. Questa norma prevede uno strumento di programmazione dei flussi di cassa che potrà essere utile per rivedere l'andamento temporale dei pagamenti di natura ricorrente e smussare in questo modo le oscillazioni del saldo del conto disponibilità, superando le difficoltà di coordinamento derivanti dal fatto che attualmente le norme che fissano i calendari per tali pagamenti sono contenute in una pluralità di provvedimenti<sup>190</sup>. 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*.

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

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

---

<sup>190</sup> 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).



### 3. Il sistema dei pagamenti pubblici

di Carlo Maria Arpaia e Walter Giuzio

#### 3.1 L'importanza dei pagamenti pubblici

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

Le specificità dei pagamenti pubblici sono state riconosciute dal legislatore italiano in sede di recepimento di uno dei più importanti atti d'indirizzo della Commissione Europea in materia di sistemi di pagamento: la *Payment Services Directive*<sup>191)</sup> (PSD). L'art. 37, comma 6, del d.lgs. n. 11/2010 aveva infatti previsto che le regole contenute nella norma che recepisce nell'ordinamento italiano la PSD non fossero 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. Con il recepimento in Italia della PSD2 la deroga prevista per i pagamenti pubblici è stata rimossa: ciò ha avuto effetto sulle modalità di remunerazione, per quella quota di rapporti ente tesoriere – ormai residuale – che ancora erano regolati sulla base di compensi impliciti (es. dilatazione di giorni valuta, decurtazione delle somme versate al beneficiario). La totale estensione ai servizi di pagamento offerti alle PA dei principi e delle regole fissate a livello europeo amplia la possibilità di introdurre nel sistema dei pagamenti pubblici le innovazioni che stanno caratterizzando l'evoluzione del mercato *retail*. La diffusione di tali innovazioni negli strumenti e nei servizi direttamente o indirettamente collegati alla catena del pagamento – le cui fondamenta si trovano nella PSD2 – può indurre una sempre maggiore standardizzazione dei processi a monte e a valle del pagamento e per tale via contribuire a incrementare l'efficienza anche dei processi amministrativi.

La necessità, avvertita dal legislatore nazionale, di prevedere modalità e tempi specifici 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, testimonia la consapevolezza delle particolarità che caratterizzano tali servizi, della complessità

---

<sup>191)</sup> Direttiva 2007/64/CE.

che gli stessi hanno assunto rispetto al ciclo finanziario e, non ultimo degli impatti che il cambiamento di prassi consolidate avrebbe potuto avere sul funzionamento delle amministrazioni. Al tempo stesso, il legislatore italiano ha, nel corso del tempo, indotto 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 le finalità perseguite in ambito europeo, orientate allo sviluppo di un mercato unico, integrato e armonizzato dei servizi di pagamento. La spinta di cittadini e imprese a utilizzare, nel colloquio con la pubblica amministrazione, gli strumenti più evoluti resi disponibili dagli operatori di mercato ha, in altri termini, indotto il legislatore nazionale a "limare" le particolarità della normativa speciale sui pagamenti pubblici che non fossero più giustificate da esigenze specifiche.

I servizi di pagamento delle PA sono stati – e in parte sono tuttora – regolati da un *corpus* autonomo di norme ispirato da obiettivi propri della gestione della finanza pubblica; 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. 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 con l'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. Tali specificità hanno fatto sì che diversi operatori che offrono servizi di pagamento alle P.A. avvertissero la necessità di dedicare apposite *business unit* alla gestione tanto dei profili tecnici che delle relazioni istituzionali.

Ulteriore elemento peculiare del sistema dei pagamenti pubblici è costituito dai meccanismi di remunerazione dei servizi di pagamento offerti alle pubbliche amministrazioni. La varietà e la complessità dei servizi offerti all'ente da parte del tesoriere, unita alla previsione di remunerazioni onnicomprensive per l'intero rapporto, ha condotto a una certa difficoltà a individuare un modello di remunerazione che identifichi in maniera specifica il "prezzo" di ciascuna attività svolta, distinguendo, ad esempio, il servizio di mero pagamento dalle altre attività allo stesso connesse (c.d. *unbundling*).

Il sistema dei pagamenti pubblici assume specifico rilievo anche per il ruolo che può giocare come leva per la diffusione dell'*e-government*. Una procedura di pagamento evoluta che si avvale di strumenti elettronici e annulla o minimizza la necessità di far circolare documentazione cartacea (ordini e richieste di pagamento, ricevute, etc.), abilita lo scambio di contenuti digitali tra pubblica amministrazione e utenza, annulla la necessità della presenza allo sportello, migliora la qualità del servizio reso e abbatte i

costi di erogazione sia per l'amministrazione sia per l'utente. Per questi motivi favorire i pagamenti elettronici delle pubbliche amministrazioni è diventato uno degli obiettivi strategici dell'Agenda Digitale Italiana e un elemento importante per il recupero di efficienza nei processi produttivi delle amministrazioni pubbliche. 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 ha necessità di mutuare costantemente dal mercato le tecniche e le prassi più collaudate ed efficienti e allo stesso tempo costituisce un motore che può stimolare l'efficienza del sistema economico, favorendo la diffusione degli standard e operando in modo che cittadini e imprese siano in grado di dialogare con la pubblica amministrazione in maniera esclusivamente telematica.

Il ruolo che il sistema dei pagamenti pubblici può svolgere come vettore d'innovazione sia per il mercato dei pagamenti sia per il sistema economico nel suo complesso è stato recentemente riconosciuto anche dalla Banca Mondiale, che ha emanato linee guida per indirizzare i programmi di ammodernamento in questo specifico settore<sup>192</sup>). Nel declinare il complesso rapporto tra pubblica amministrazione e sistema economico, al cui interno i *government payments* svolgono un importante ruolo di raccordo, la Banca Mondiale individua quattro aree di intervento:

- *efficienza operativa e sicurezza: l'utilizzo della tecnologia e una Governance del processo forte garantiscono che la Banca centrale, il Governo e tutti gli stakeholders operino costantemente per garantire un livello di efficienza in linea con i modelli più innovativi;*
- *quadro regolamentare: i legislatori nazionali devono ricercare il giusto equilibrio tra prescrittività e flessibilità, garantendo una leale competizione tra le forze di mercato e uno spazio ampio all'introduzione di innovazioni;*
- *infrastruttura dei sistemi di pagamento: è un prerequisito essenziale per lo sviluppo di processi efficienti, ma non mancano in campo internazionale esempi di best practices sviluppatesi anche in assenza di alcune infrastrutture fondamentali ovvero di un adeguato livello di "bancaizzazione" della popolazione;*

---

<sup>192</sup>) Cfr. World Bank, *General guidelines for the development of Government payments programs*, Washington, 2012.

- *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’uso delle tecnologie (di pagamento) più innovative assume rilievo in un contesto più generale nel quale devono essere perseguiti contemporaneamente obiettivi di trasparenza, efficienza e minimizzazione del rischio nonché la promozione dell’amministrazione digitale (*e-government*), il controllo dei conti pubblici, l’inclusione finanziaria, la lotta al contante. Tale approccio conduce a un processo di evoluzione reciproca e continua: i pagamenti pubblici possono rappresentare un modo per agevolare la realizzazione dell’amministrazione digitale; il sistema dei pagamenti, a sua volta, fa leva sulla pubblica amministrazione come forza propulsiva per raggiungere le economie di scala necessarie all’affermazione dei modelli più competitivi.

#### **RIQUADRO 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 pubblica amministrazione è "interlocutore necessario"<sup>193)</sup>.

## 3.2 Il sistema dei pagamenti pubblici in Italia: attori, regole, infrastrutture

### 3.2.1 Gli attori del sistema e il ruolo del tesoriere

Uno degli elementi che caratterizzano il sistema dei pagamenti pubblici è il ruolo ricoperto dal tesoriere di una pubblica amministrazione. I tesoriere gestiscono

---

<sup>193)</sup> Per un rapido esercizio di *assessment* del sistema dei pagamenti pubblici italiano rispetto alle *General Guidelines*, cfr. Arpaia C.M. e Ferro P., *Le potenzialità inesprese dei pagamenti pubblici*, in *Bancaria*, n. 2, 2016.

il trasferimento di risorse finanziarie tra la pubblica amministrazione, le imprese e i cittadini<sup>194)</sup>. Nello svolgimento di tale attività il tesoriere s'interfaccia con i sistemi contabili dell'amministrazione pubblica per la quale svolge il servizio di tesoreria e con le infrastrutture del sistema dei pagamenti e deve quindi attenersi sia alle regole e alle prassi in quest'ultimo vigenti, sia alle disposizioni normative che disciplinano in maniera specifica l'esecuzione delle operazioni d'incasso e pagamento per conto di un soggetto pubblico.

Sebbene nell'ordinamento italiano non vi sia una definizione univoca del servizio di tesoreria, il contenuto caratteristico dell'attività svolta dal tesoriere è individuata da disposizioni normative specifiche per le diverse tipologie di amministrazioni, in base alle quali è possibile distinguere tra:

- il servizio di tesoreria svolto per le amministrazioni centrali dello Stato dalla Banca d'Italia<sup>195)</sup>;
- il servizio di tesoreria svolto per gli altri enti pubblici da intermediari finanziari privati (di norma bancari) che è regolato dalle norme contabili degli specifici comparti di enti, primo tra tutti il TUEL per le amministrazioni locali.

Il servizio di tesoreria svolto dalla Banca d'Italia per le amministrazioni dello Stato prevede l'esecuzione delle operazioni di pagamento e la contabilizzazione dei versamenti ricevuti senza implicare controlli di merito sulla "capienza" dei capitoli di spesa. Non è, inoltre, prevista – né potrebbe esserlo visti i vincoli posti dal Trattato istitutivo dell'UE – alcuna forma di anticipazione finanziaria da parte della Banca d'Italia<sup>196)</sup>.

I servizi di tesoreria per le amministrazioni diverse dallo Stato sono di norma svolti da intermediari finanziari privati, molto spesso banche. Essi si caratterizzano, in generale, per la possibilità di concedere anticipazioni finanziarie e per la presenza di alcuni obblighi di natura amministrativo-contabile che saranno descritti in dettaglio nel successivo paragrafo.

---

<sup>194)</sup> In base a una definizione generalmente accettata in dottrina, oggetto del servizio di tesoreria e di cassa è *“il complesso di operazioni relative alla gestione finanziaria degli enti e finalizzate alla riscossione delle entrate, al pagamento delle spese, alla custodia dei titoli e dei valori dell'ente nonché a tutti gli adempimenti previsti dalla legge, dallo statuto, dai regolamenti dell'ente e dalle norme a carattere pattizio”*. Con riferimento alla differenza tra l'esercizio del servizio di cassa del servizio di tesoreria svolto da un tesoriere, si precisa che: il servizio di cassa ha per oggetto la mera esecuzione delle operazioni di pagamento e incasso per conto dell'amministrazione pubblica; mentre il servizio di tesoreria, oltre all'attività di pagamento e incasso, ha per oggetto la verifica della coerenza tra le operazioni disposte dall'amministrazione con quanto autorizzato in sede di approvazione del bilancio. L'esercizio dell'attività di tesoreria prevede, inoltre, la possibilità di effettuare operazioni di finanziamento da parte del tesoriere nella forma di anticipazioni di cassa. Sul punto si veda: Ottanelli e Venturini, *Guida pratica ai servizi di tesoreria per gli enti. Il rapporto tra banca ed ente pubblico: aspetti operativi e giuridici*, Bancaria Editrice, Roma, 2004.

<sup>195)</sup> L'esercizio dell'attività di tesoreria per lo Stato è regolata dalla legge, dal regolamento di contabilità generale dello Stato, dalle Istruzioni sul Servizio di Tesoreria (IST), dalla convenzione e dai protocolli d'intesa stipulati tra MEF, Banca d'Italia e altre amministrazioni statali.

<sup>196)</sup> Una descrizione dettagliata dell'evoluzione storica della normativa, dei compiti, delle procedure operative della Tesoreria statale è contenuta nel volume di Ferro P., *Banca d'Italia e Tesoreria dello Stato: vicende storiche, riforme e prospettive*, 2013.

L'accentramento presso un unico soggetto dei servizi di tesoreria svolti per conto delle amministrazioni centrali dello Stato e il diverso ruolo svolto rispetto ai tesorieri delle altre amministrazioni pubbliche possono in parte spiegare perché le amministrazioni reagiscano diversamente agli stimoli all'innovazione provenienti dal sistema dei pagamenti.

### **3.2.2 Le norme contabili e il contenuto informativo degli ordinativi di pagamento e incasso**

L'evoluzione del funzionamento del sistema dei pagamenti pubblici è stata significativamente influenzata dalla concomitante evoluzione della contabilità pubblica. Le regole contabili impongono alle amministrazioni pubbliche e agli enti tesorieri una serie di adempimenti, collegati alle fasi di ordinazione della spesa e acquisizione delle entrate e alla rendicontazione delle operazioni di incasso e pagamento e per tale via ne condizionano il processo d'innovazione.

Le regole contabili introducono elementi di disomogeneità nell'ambito delle procedure d'incasso e pagamento sia tra i differenti comparti della PA sia rispetto alla disciplina dei servizi di pagamento nelle transazioni tra privati. Gli adempimenti specifici previsti per le amministrazioni pubbliche rispondono, prevalentemente, a esigenze di natura informativa e contabile<sup>197)</sup> cui si sono affiancati, negli anni, obblighi più specifici come le norme sulla tracciabilità dei flussi finanziari o le disposizioni sulla fatturazione elettronica, che incidono sulle attività che si trovano a monte o a valle di quelle strettamente contabili e sul comportamento degli altri attori del sistema (imprese fornitrici, tesorieri).

Per effetto del complesso delle disposizioni richiamate, sul ciclo passivo (impegno, liquidazione, ordinazione e pagamento) e attivo (accertamento, riscossione, versamento) delle amministrazioni pubbliche si è venuto a incardinare un insieme di obblighi e adempimenti che prescindono dal processo di pagamento (o incasso) inteso in senso stretto. Tale singolarità emerge chiaramente dall'analisi del contenuto minimo obbligatorio dei documenti contabili che le amministrazioni pubbliche devono emettere per pagare o incassare; questi ultimi finiscono per contenere, oltre alle informazioni necessarie al prestatore di servizi di pagamento per finalizzare la transazione (estremi del beneficiario, tipologia di strumento, coordinate finanziarie), altri elementi informativi che hanno finalità di controllo, monitoraggio e trasparenza dell'impiego delle risorse pubbliche.

Un esempio di tale specificità è rappresentata dal contenuto informativo dell'ordine/mandato di pagamento (o incasso) degli enti locali, che deve consentire almeno tre diverse forme di controllo:

---

<sup>197)</sup> L'insieme delle prescrizioni connesse all'esecuzione di incassi e pagamenti delle amministrazioni pubbliche si è formata nel corso degli anni rispondendo, in un primo periodo a esigenze di controllo "micro" sulla spesa delle amministrazioni e, più di recente, rispondendo anche a finalità di monitoraggio "macro" delle principali grandezze di finanza pubblica. Il quadro complessivo delle prescrizioni normative, sebbene non appaia omogeneo, trova tra i principali capisaldi la legge di contabilità e finanza pubblica (L. 196/09) e, per gli enti territoriali, il testo unico degli enti locali e nel più recente D.Lgs. n. 118/11.

- quello di legittimità e di merito svolto dalla Corte dei conti;
- quello sui flussi di cassa svolto dalla RGS attraverso le codifiche di bilancio e le codifiche gestionali del SIOPE;
- quello sull'esecuzione del bilancio svolto dall'intermediario che assume la qualifica di tesoriere.

Le specificità informative proprie del processo di pagamento e incasso delle amministrazioni pubbliche comportano due principali effetti sulle modalità di trasmissione dell'innovazione dal sistema dei pagamenti al mondo delle amministrazioni pubbliche.

In primo luogo, qualunque intervento teso all'ammodernamento delle procedure di pagamento delle amministrazioni pubbliche deve salvaguardare le esigenze informative minime previste dalle norme contabili. Ciò rende più difficile l'adozione "automatica" di nuovi strumenti di pagamento senza una preventiva fase di adattamento e modifica.

Un secondo elemento è rappresentato dall'esigenza di condivisione delle informazioni anche con soggetti che non sono direttamente coinvolti nel processo di pagamento (es. MEF, Cdc); tale aspetto rende necessario lo sviluppo di standard e infrastrutture comuni tali da consentire il collegamento tra più enti con fabbisogni informativi differenti (es. Piattaforma dei crediti commerciali, SIOPE+ ecc.).

### 3.2.3 Le infrastrutture e le procedure di pagamento (e incasso)

Dalla complessità dell'*iter* amministrativo collegato all'esecuzione di un pagamento o all'acquisizione di un incasso pubblico nasce l'esigenza di realizzare **infrastrutture ad hoc** che presidino, attraverso l'automazione, le diverse fasi dei pagamenti pubblici sia sotto il profilo dell'efficienza sia sotto quello della disponibilità delle informazioni. A tale esigenza rispondono le seguenti infrastrutture incluse nel perimetro del sistema dei pagamenti pubblici:

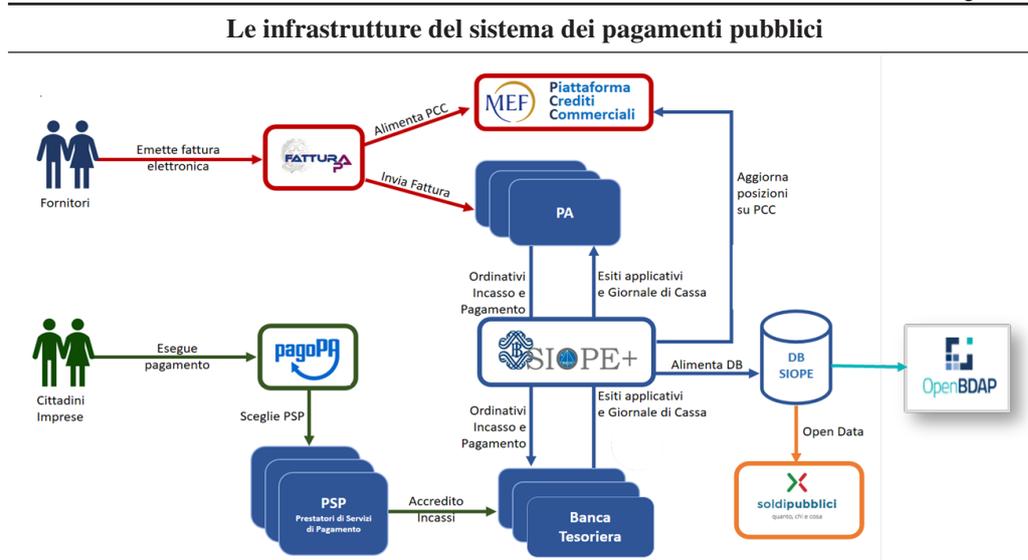
- Sistema Informatizzato dei Pagamenti delle PA (SIPA), istituito per informatizzare la fase di ordinazione delle spese delle amministrazioni centrali;
- Sistema Informatizzato delle Operazioni degli Enti Pubblici (SIOPE) nato per la rilevazione dei flussi di cassa delle amministrazioni pubbliche e la redazione dei conti trimestrali di cassa;
- Sistema d'interscambio per le fatture elettroniche e la Piattaforma dei Crediti Commerciali;
- PagoPA, che ha lo scopo di favorire la riconciliazione automatica dei pagamenti a favore delle PA e abilitare l'erogazione di servizi *online* da parte delle stesse;
- ultima, in ordine di tempo, è l'infrastruttura SIOPE+ che intercetta, con il massimo livello di dettaglio possibile, tutti i documenti e i flussi contabili legati ai pagamenti e agli incassi scambiati tra amministrazioni pubbliche e tesoriere (cfr. Fig. 3.1).

Caratteristiche comuni alle infrastrutture del sistema dei pagamenti pubblici sono:

- la gestione accentrata dei flussi informativi delle diverse amministrazioni pubbliche;
- lo sviluppo di procedure e standard di colloquio uniformi.

La presenza di tali caratteristiche favorisce la gestione completamente automatizzata, da parte degli enti e dei tesorieri, dei contenuti informativi scambiati con la piattaforma e facilita il processo d'integrazione tra i sistemi informativi sviluppati da un ente<sup>198)</sup> e quelli sviluppati dagli altri soggetti presenti nel proprio eco-sistema contabile (per un ente, il tesoriere e le altre PA).

Figura 3.1



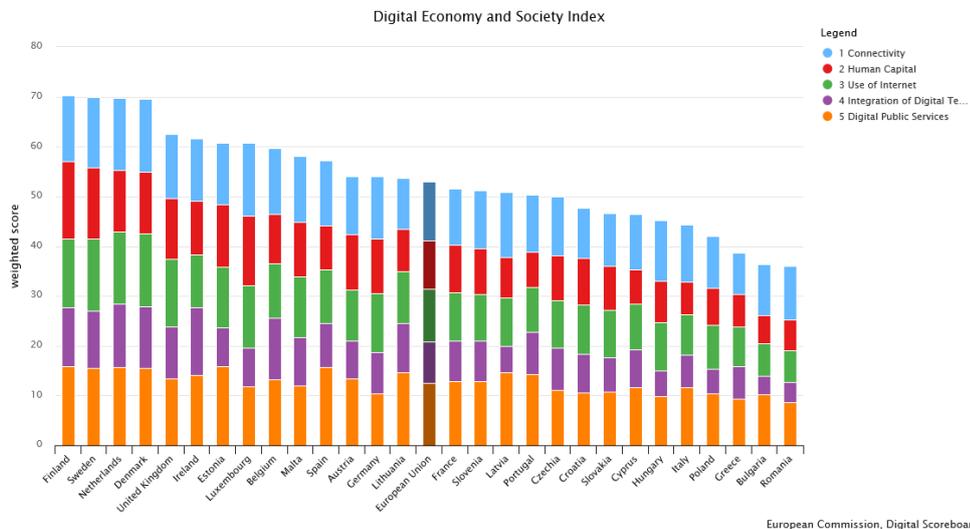
Fonte: Agenzia per l'Italia Digitale.

### 3.3 Il ruolo dei pagamenti pubblici per l'innovazione della PA

#### 3.3.1 PA e innovazione, la situazione della PA Italiana nel quadro internazionale

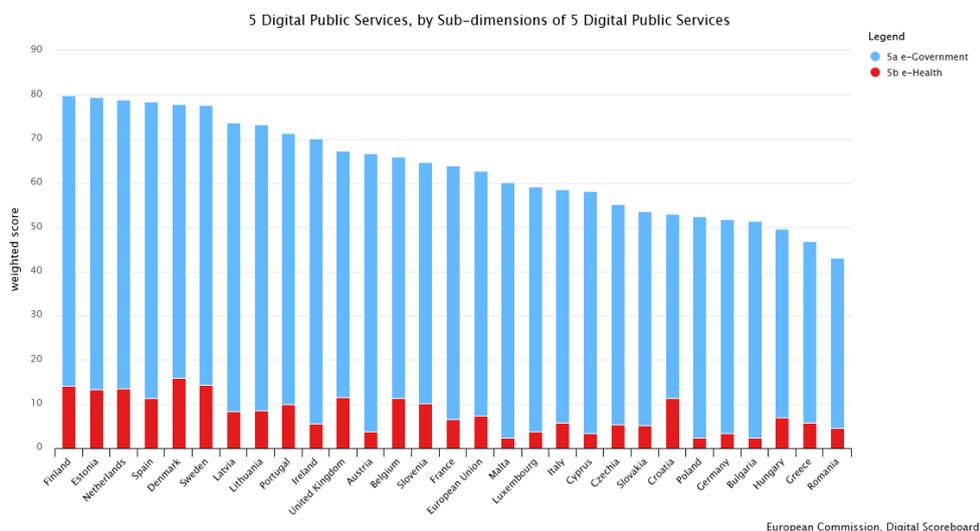
Nei paragrafi precedenti è stato evidenziato il legame biunivoco esistente tra servizi di pagamento e incasso efficienti e integrati con i sistemi gestionali della PA e il livello generale d'innovazione tecnologica di quest'ultima. Negli ultimi anni la Commissione Europea ha sviluppato l'indice sintetico denominato *Digital Economy and Society Index* (DESI), che – con la finalità di offrire una misura sintetica dei progressi nei processi di digitalizzazione dei vari paesi dell'Unione – analizza cinque dimensioni: connettività (sviluppo e qualità dell'infrastruttura disponibile per le comunicazioni in “banda larga”), capitale umano (disponibilità di competenze necessarie per trarre vantaggio dalle possibilità offerte dalla società digitale), uso di *internet* (gamma di attività che i cittadini di un paese effettuano in rete), integrazione della tecnologia digitale (disponibilità di tecnologia digitale per supportare le imprese a migliorare l'efficienza, ridurre i costi, procurarsi nuovi clienti e partner, allargare i mercati di riferimento), servizi pubblici digitali (capacità di erogare servizi pubblici attraverso contenuti *online*).

<sup>198)</sup> Per gestire il personale, la contabilità, il *procurement*, la logistica, il *back* e il *front office*, i pagamenti.



Il dato relativo al 2019, mostra l'Italia al quint'ultimo posto tra i paesi dell'Unione, davanti solo a Polonia, Grecia, Bulgaria e Romania.

Focalizzando l'attenzione alla disponibilità di servizi pubblici digitali, la situazione italiana mostra di aver conseguito negli ultimi anni un leggero miglioramento, anche se insufficiente a compensare il ritardo rispetto alla media dei paesi europei: l'indice sintetico, infatti, riporta un valore pari a 58/100, a fronte di una media europea pari a circa 62/100.



Dall'analisi delle singole variabili che concorrono a formare l'indice, emerge un quadro in chiaroscuro. Da un lato, la copertura dei servizi offerti *online* dalle PA italiane appare in linea con la media dei paesi dell'Unione: in tale campo l'Italia si colloca al 12° posto, con un indice pari a 91/100 (mentre la media dell'Unione si ferma a 87/100); per quanto riguarda la disponibilità di servizi *online* per le imprese, si colloca al 18° posto, con un indice in linea con quello della media dell'Unione (85/100).

I dati relativi all'utilizzo di tali servizi da parte dei cittadini mostrano una situazione di gran lunga al di sotto della media europea: solo il 37% dei cittadini, infatti, ha utilizzato nell'ultimo anno i servizi *online* della PA (a fronte di una media europea del 64%), ponendo il paese al penultimo posto davanti alla sola Grecia.

Le analisi della *World Bank* tratteggiano un quadro in parte sovrapponibile. In base all'indice di sviluppo dell'*e-government*, calcolato per il 2018, l'Italia si pone al 24esimo posto, dietro i principali paesi dell'Unione Europea e del mondo occidentale, peraltro con un peggioramento di due posizioni rispetto alla rilevazione condotta due anni prima. L'indice è costruito sintetizzando indicatori da tre importanti dimensioni di analisi, relative alla disponibilità d'infrastrutture di telecomunicazione, alla disponibilità di capitale umano, alla disponibilità di servizi online. L'Italia presenta un ritardo rispetto ai paesi comparabili in tutte e tre le componenti.

Lo iato esistente tra disponibilità di servizi *online* ed effettivo utilizzo degli stessi suggerisce la presenza di carenze nella fruibilità di tali servizi, un concetto che può essere scomposto in molteplici variabili: la semplicità di utilizzo, l'accessibilità tramite *smartphone*, il livello di conoscenza dell'esistenza di tali servizi da parte dell'utenza, la disponibilità di servizi di pagamento elettronici per completare il processo completamente *online*.

### **3.3.2 Il piano di sviluppo della pubblica amministrazione digitale e le piattaforme abilitanti**

Il piano triennale per l'informatizzazione nella PA per il triennio 2019-2021 sviluppa linee di azione coordinate facendo leva su tutti gli attori della trasformazione digitale del Paese: pubblica amministrazione, cittadini, imprese, mercato, mondo della ricerca.

Al fine di garantire uno sviluppo il più possibile armonico delle amministrazioni, il piano si affida ad un modello strategico che individua le infrastrutture chiave dell'informatizzazione del paese e ne definisce il modello di interoperabilità, ovvero la sintesi delle modalità di interazione tra le PA e la guida alla definizione delle scelte architettoniche. Le infrastrutture individuate sono rappresentate dai sistemi *cloud* della PA, dai *data center* e dagli strumenti di connettività e il "rango" loro assegnato è giustificato dalla potenzialità insita in tali progetti di supportare lo sviluppo dei programmi di digitalizzazione adottati.

I programmi di digitalizzazione sono supportati da piattaforme, soluzioni integrate che garantiscono funzionalità fondamentali, trasversali e riusabili nella digitalizzazione dei procedimenti amministrativi delle PA, uniformandone le modalità di erogazione. Le piattaforme sono definite e sviluppate in ambito nazionale per essere messe a disposizione delle amministrazioni più tempestivamente e a costo minore, garantendone l'uniformità del servizio erogato ai cittadini.

### **3.3.3 PagoPa**

Tra le piattaforme abilitanti spicca il sistema PagoPA, sviluppato al fine di garantire al cittadino la possibilità di utilizzare pagamenti elettronici nei confronti della PA. Intermediando prestatori di servizi di pagamento (PSP) e amministrazioni, PagoPA

associa ad ogni operazione di pagamento un codice IUV (identificativo univoco di versamento) che contiene tutti gli elementi necessari ad individuare univocamente la transazione. Utilizzando tale codice, il contribuente può saldare la sua posizione debitoria nei confronti della PA recandosi presso un PSP a sua scelta tra quelli aderenti alla piattaforma; incassando le somme, il PSP comunica alla piattaforma stessa l'esecuzione della prestazione associata allo IUV e procede al versamento delle somme al tesoriere dell'ente tramite bonifico SEPA.

Il funzionamento di PagoPA, benché apparentemente semplice, contiene delle potenzialità dirompenti per le modalità di incasso delle amministrazioni e per stimolare l'erogazione dei servizi attraverso contenuti digitali. In primo luogo, l'adesione alla piattaforma consente all'Amministrazione di incassare tramite tutti i PSP aderenti alla stessa, senza necessità di contrattualizzarne i servizi; la standardizzazione delle modalità di rendicontazione della piattaforma consente inoltre all'ente di sviluppare le procedure di contabilizzazione in maniera omogenea e di beneficiare di economie di scala nel mercato del *software* amministrativo-contabile; infine, le somme incassate sono disponibili presso i tesoriери il giorno dopo, coerentemente con il funzionamento degli strumenti SEPA. PagoPA abilita quindi la riconciliazione tempestiva e automatica dei pagamenti ricevuti dall'ente e per tale via consente l'erogazione in tempo reale del servizio per cui il pagamento è stato effettuato.

Tale piattaforma ha inoltre ripercussioni più generali anche sul mercato dei pagamenti, in primo luogo aumentando la concorrenza del settore e rimuovendo le distorsioni nel mercato, indotte dall'imposizione al cittadino di strumenti e canali negoziati autonomamente tra ente e tesoriere. La sua natura di sistema aperto all'adesione da parte dei diversi PSP, inoltre, rende PagoPA una piattaforma in grado di favorire l'evoluzione delle modalità di incasso delle PA fungendo da potenziale "testa di ponte" per l'implementazione dei canali più evoluti; già ad oggi, diversi operatori del *fintech* sono operativi sulla piattaforma e incassano a favore delle PA.

Nel più ampio quadro di digitalizzazione della PA, lo sviluppo della piattaforma PagoPA pare oggi la strada principale in grado di consentire al sistema dei pagamenti pubblici di progredire e di porre le basi per mantenere il passo con le future evoluzioni del mercato.

### **3.3.4 Il potenziale innovativo del sistema SIOPE/SIOPE+**

Un'ulteriore piattaforma cui fa riferimento il piano triennale è SIOPE+, che nasce dall'integrazione del SIOPE (il Sistema Informativo sulle Operazioni degli Enti Pubblici per la rilevazione degli incassi e dei pagamenti effettuati dai tesoriери di tutte le amministrazioni pubbliche) con la Piattaforma dei Crediti Commerciali (PCC). SIOPE+, iniziativa del Ministero dell'Economia e delle Finanze gestita attraverso l'infrastruttura IT sviluppata dalla Banca d'Italia secondo gli standard e le regole tecniche emanate da AGID, è una delle piattaforme che gestiscono il complesso sistema degli incassi e dei pagamenti della Pubblica Amministrazione, illustrato nella figura 3.1 del precedente paragrafo. In particolare SIOPE+ intermedia il flusso degli Ordinativi di Incasso e Pagamento (OPI) tra le pubbliche amministrazioni e le relative banche tesoriere, e alimenta altre piattaforme (PCC, BDAP, SIOPE, SOLDIPUBBLICI, ecc.).

La disponibilità d'informazioni sui flussi finanziari degli enti pubblici assume un rilievo strategico crescente per il monitoraggio e la trasparenza della finanza pubblica. Già nel 2006, la Ragioneria Generale dello Stato aveva affidato alla Banca d'Italia la realizzazione e la gestione del Sistema Informativo degli Enti Pubblici (SIOPE) – che raccoglie informazioni giornaliere sulla natura degli incassi e dei pagamenti effettuati dai tesoriere dei diversi enti – per accrescere la tempestività e l'accuratezza con cui sono redatti i conti trimestrali di cassa dei diversi settori dell'amministrazione pubblica.

Il SIOPE, che rappresenta un unicum a livello internazionale, si basa su due pilastri: 1) una codifica uniforme, che descrive la natura economica dell'incasso e della spesa; 2) il ruolo svolto dal tesoriere, che oltre a effettuare le segnalazioni sulla base dei documenti trasmessi dall'ente, controlla la presenza e la correttezza delle codifiche. Dal 2009 SIOPE ha definitivamente sostituito il precedente sistema di segnalazione alla Ragioneria Generale dello Stato contribuendo a ridurre i tempi di redazione dei conti trimestrali di cassa e ad accrescere il livello di dettaglio dei dati disponibili, resi omogenei dalla definizione di una codifica uniforme, ulteriormente armonizzata con il passaggio al sistema ARCONET<sup>199)</sup>. Imponendo agli enti di indicare le codifiche gestionali sui documenti d'incasso e pagamento (pena il rifiuto da parte del tesoriere di eseguire l'operazione) SIOPE ha inoltre contribuito ad accelerare il processo di digitalizzazione e armonizzazione delle procedure contabili, incentivando l'inserimento nelle stesse di controlli e automatismi. Dal 2013 i dati raccolti sono disponibili in modalità aperta.

Il quadro informativo sulla finanza pubblica si è ulteriormente arricchito con l'istituzione della Piattaforma dei Crediti Commerciali (PCC) e dell'obbligo di fatturazione elettronica per tutte le PA. E' stato, inoltre progressivamente potenziato il ruolo della BDAP (Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche), che contiene l'anagrafe degli enti pubblici, il bilancio finanziario dello Stato e raccoglie i dati trasmessi dagli enti ai sensi della L. 196/09<sup>200)</sup>. Il sistema PCC-SIOPE, tuttavia, non consente di conoscere il momento in cui ciascuna fattura viene pagata e, quindi, di calcolare i ritardi nei tempi di pagamento dei debiti commerciali delle PA (tema sul quale è in corso nei confronti dell'Italia una procedura d'infrazione davanti alla Corte di Giustizia, promossa dalla Commissione Europea).

Il progetto SIOPE+, introdotto dalla legge 11 dicembre 2016 (legge di bilancio 2017), nasce proprio dall'esigenza di integrare i sistemi informativi della PCC e del SIOPE: la Banca d'Italia, nell'ambito della tesoreria statale e in linea di continuità con il progetto SIOPE, ha sviluppato l'infrastruttura SIOPE+ che si interpone tra l'ente e il tesoriere nella trasmissione, per via esclusivamente telematica, degli ordini di pagamento e incasso. Ciò consente di rilevare in maniera automatica e direttamente dai documenti contabili prodotti dagli enti, le informazioni necessarie per il monitoraggio dei conti pubblici, dei tempi di pagamento dei debiti commerciali, delle spese fatte in

---

<sup>199)</sup> Con il termine ARCONET (armonizzazione contabile degli enti territoriali) si fa riferimento alla riforma degli ordinamenti contabili pubblici che ha reso i bilanci delle amministrazioni pubbliche omogenei, confrontabili e aggregabili attraverso un piano dei conti integrato, avviato nel 2009 e ormai definito per gli enti territoriali e sanitari.

<sup>200)</sup> I dati trasmessi alla BDAP ai sensi della Legge 196/09 consistono nei bilanci di previsione e relative variazioni per competenza e cassa, nei conti consuntivi, nelle informazioni relative ad appalti e opere pubbliche, nel rendiconto della gestione e del bilancio consolidato, nel piano degli indicatori.

esecuzione di gare d'appalto (tracciabilità) e, in prospettiva, di tutto il ciclo attivo e passivo delle pubbliche amministrazioni.

Il potenziale innovativo della nuova architettura introdotta da SIOPE+ va oltre la produzione di dati ufficiali sui flussi finanziari pubblici: attraverso la completa dematerializzazione e la standardizzazione del colloquio tra PA e tesoriere, SIOPE+ porta notevoli vantaggi al sistema dei pagamenti pubblici.

La definizione e l'emanazione, da parte dell'Agenzia per l'Italia digitale (AgID)<sup>201)</sup> di un nuovo standard per l'emissione degli ordinativi di pagamento e incasso (OPI) rappresenta un primo essenziale presupposto del progetto e consente alla piattaforma SIOPE+ di accentrare il controllo del rispetto dei formalismi dello standard, garantendone l'univocità.

Un secondo livello di armonizzazione del colloquio tra amministrazioni pubbliche e tesoriere è avvenuto attraverso la definizione delle "Regole di colloquio" con la piattaforma SIOPE+<sup>202)</sup>, che rappresentano la modalità tecnica con cui enti, tesoriere e relativi partner tecnologici devono scambiarsi i flussi "OPI" per il tramite di SIOPE+. La univocità del canale e delle modalità di colloquio avviene, peraltro, utilizzando un modello innovativo di cooperazione applicativa, quello delle API – *Application Programming Interface* – che semplifica il lavoro di programmazione anche grazie alla pubblicazione delle specifiche in modalità aperta (*OpenAPI*); i servizi API REST di SIOPE+ sono, in particolare, coerenti con i principi del nuovo modello di interoperabilità, diffusi da AgID che mirano ad aumentare il livello di interazione automatizzata tra amministrazioni pubbliche, contenendone contemporaneamente i costi.

Attraverso la standardizzazione delle modalità di colloquio tra ente pubblico e tesoriere, SIOPE+ disegna una nuova architettura nei rapporti tra amministrazioni pubbliche e sistema bancario favorendo, per tale via, la razionalizzazione del sistema dei pagamenti pubblici e rendendo sia gli enti sia le banche maggiormente disponibili all'innovazione. In un sistema dei pagamenti pubblici come quello italiano, la realizzazione di infrastrutture *ad hoc* che presidiano, attraverso la standardizzazione e l'automazione dei processi, le diverse fasi dei pagamenti pubblici, consente di gestirne la complessità amministrativa. Il livello di armonizzazione delle regole, degli standard e delle tecnologie introdotti da SIOPE+, accompagnato da un meccanismo di gestione delle modifiche che prevede un'ampia partecipazione dei diversi *stakeholders*, incentiva enti e tesoriere a intervenire incrementando il livello di digitalizzazione dei rispettivi sistemi informativi. I controlli effettuati da SIOPE+ e i "warning" rilasciati all'ente che segnala una fattura in maniera inesatta stimolano, ad esempio, la corretta integrazione del registro delle fatture nel sistema contabile della PA (previsto peraltro dall'art. 42 del D.L. n. 66/14).

Sotto un altro profilo, SIOPE+, realizzando la completa dematerializzazione del colloquio ente-tesoriere, contribuisce a definire in maniera netta le responsabilità di

---

<sup>201)</sup> La prima versione delle regole tecniche sullo standard "OPI" è stata pubblicata sul sito dell'AgID nel dicembre 2016. La documentazione aggiornata è disponibile al seguente link: <https://www.agid.gov.it/it/piattaforme/siope>.

<sup>202)</sup> La prima versione delle "Regole di colloquio" è stata pubblicata sul sito della Ragioneria Generale dello Stato nel febbraio del 2017.

ciascuna controparte nell'interazione con l'altra, eliminando le personalizzazioni dei servizi di tesoreria e di cassa attribuibili a vincoli di tipo tecnologico o a eccessivi particolarismi.

La banca a sua volta può integrare pienamente le procedure di tesoreria nei propri sistemi "gestionali" (piattaforme di pagamento, conservazione documentale etc.). Questo impulso alla razionalizzazione e alla semplificazione può, assieme ai risparmi conseguenti alla dematerializzazione del colloquio, rendere gli stessi servizi di tesoreria/cassa più contendibili, contribuendo ad allentare le tensioni tra domanda e offerta che portano al cosiddetto fenomeno delle "gare deserte". Infine, l'introduzione di controlli formali eseguiti dalla piattaforma SIOPE+ semplifica e razionalizza le attività svolte dagli enti e dalle banche, offrendo ai primi un miglior presidio della qualità delle informazioni trasmesse e alle seconde di concentrarsi sul proprio core business di esecuzione delle operazioni di pagamento.

Il pieno sfruttamento delle potenzialità informative di SIOPE+ anche per finalità di analisi della spesa pubblica costituisce un obiettivo altrettanto importante, che si affianca a quello primario di rilevare i tempi di pagamento dei debiti commerciali della PA, consentendo sia di rispondere alla procedura d'infrazione europea, sia di approntare interventi volti al ripristino di una situazione di normalità nei pagamenti alle imprese.

### **3.4 Le prospettive e i punti aperti**

Nei paragrafi precedenti sono stati forniti alcuni elementi utili a comprendere il particolare ruolo che il sistema dei pagamenti pubblici assume per l'efficienza delle pubbliche amministrazioni e del sistema economico nel suo complesso. Da tali elementi emerge, netto, il *trade-off* che – in Italia forse più che in altri paesi – caratterizza la relazione tra sistemi di pagamento, settore pubblico e sistema economico: da una parte l'esigenza di definire regole che favoriscano la trasparenza dei flussi finanziari pubblici, la tracciabilità e la piena valorizzazione del loro potenziale informativo per l'efficace gestione della "cosa pubblica"; dall'altra la necessità, altrettanto forte, che queste regole non ostacolino o depotenzino la spinta innovativa che la tecnologia può avere, anche attraverso l'evoluzione delle procedure contabili e di pagamento, sulla pubblica amministrazione. Nella prospettiva indicata la tecnologia rappresenta la chiave con cui gestire la complessità informativa che caratterizza i flussi finanziari pubblici, attraverso regole, infrastrutture e standard che devono essere definite in modo da garantire la piena compatibilità con le istanze di mercato più innovative. In questo contesto il ruolo della Banca d'Italia – in qualità di Tesoriere dello Stato e Autorità promotrice dell'efficienza del sistema dei pagamenti – è quello di promuovere e contribuire allo sviluppo di tali regole, intervenendo direttamente, quando opportuno, nella gestione delle infrastrutture abilitanti.



#### 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 del 1994<sup>203)</sup> "Regolamento recante semplificazione e accelerazione delle procedure di spesa e contabili" e la riforma del bilancio dello Stato, attuata con la legge n. 94 del 1997<sup>204)</sup>. In particolare, il D.P.R. n. 367, riconsiderato a distanza di tempo, manifesta tutta la sua lungimiranza. È da qui infatti che prende le mosse il processo di informatizzazione e dematerializzazione delle procedure di incasso, pagamento e rendicontazione della tesoreria che raggiungerà le prime due tappe fondamentali con l'introduzione, nel 1997, della "delega unica"<sup>205)</sup> 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

---

<sup>203)</sup> Questo provvedimento ha introdotto rilevanti cambiamenti nell'ordinamento contabile pubblico. Prendendo atto dello sviluppo dell'informatica e della necessità di semplificare le procedure e la normativa di contabilità di Stato, risalenti alla sistematizzazione attuata nel biennio 1923-24, si stabilì una modifica delle procedure di spesa attraverso l'informatizzazione, la dematerializzazione dei titoli di spesa e la rendicontazione elettronica. Inoltre, si posero le basi per una maggiore diffusione dei mezzi di pagamento alternativi al contante quali l'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.

<sup>204)</sup> 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.

<sup>205)</sup> Allo scopo di semplificare i rapporti con i contribuenti e i relativi adempimenti e, nel contempo, razionalizzare l'attività dell'amministrazione finanziaria, il D.Lgs. 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.

innovazione di processo<sup>206)</sup>. Sempre nel 1999 si realizza, inoltre, l'auspicata unificazione della gestione dei flussi finanziari pubblici con l'assegnazione alla Banca d'Italia della Tesoreria Centrale dello Stato; questa, fin dal 1894, era stata una struttura interna al Ministero del Tesoro<sup>207)</sup>.

In questo contesto, caratterizzato da una rapida e marcata accelerazione verso l'utilizzo dell'ICT, la Banca d'Italia è riuscita ad imprimere una spinta progressiva allo sviluppo delle attività per la gestione informatizzata degli incassi e pagamenti. Le linee di sviluppo della tesoreria hanno previsto, oltre a un ampio utilizzo delle reti telematiche, l'integrazione delle procedure di tesoreria in quelle del sistema dei pagamenti interbancari<sup>208)</sup>, 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.

---

<sup>206)</sup> Questo strumento di pagamento ha avuto una importanza cruciale nel processo di evoluzione della contabilità pubblica e per i successivi sviluppi del sistema dei pagamenti pubblici. La ricezione delle informazioni nell'ambito del collegamento telematico tra 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.

<sup>207)</sup> Nella seconda metà degli anni novanta, venute meno da tempo le ragioni che giustificavano il sistema di tesoreria "misto" (connesse alla possibilità per il Tesoro di disporre direttamente di una struttura con la quale condurre alcune operazioni particolari, in vigore dal 1894), maturarono le condizioni per trasferire la Tesoreria Centrale alla Banca d'Italia; il trasferimento venne attuato dal mese di gennaio 1999 sulla base del D.Lgs. 430/97 (che unificò il Ministero del Tesoro e quello del Bilancio) e della successiva convenzione tra Ministero del Tesoro e Banca d'Italia. L'unificazione del servizio di tesoreria presso la Banca d'Italia risponde a due esigenze fondamentali: 1) avere una visione unitaria dei profili finanziari e gestionali del servizio di tesoreria, al fine di semplificare il monitoraggio dei flussi di cassa; 2) razionalizzare lo svolgimento del servizio di tesoreria, in coerenza con i canoni di efficienza, efficacia ed economicità che le riforme della pubblica amministrazione hanno assunto come principi di riferimento nello svolgimento dell'attività amministrativa. L'obiettivo finale è stato quello di rendere più semplice lo svolgimento del servizio di tesoreria, in quanto ora le strutture funzionano con le medesime modalità e procedure, migliorando il servizio all'utenza e riducendo i costi di gestione attraverso lo sfruttamento delle economie di scopo derivanti dall'utilizzo di procedure amministrative, di spesa ed informatiche comuni. Il conto Disponibilità del Tesoro è divenuto l'unico canale di contabilizzazione delle operazioni di tesoreria, rendendo altresì possibile il trasferimento in tempo reale dei fondi dalla Tesoreria Centrale alle altre tesorerie e viceversa. L'unificazione ha inoltre creato le condizioni per assicurare la massima integrazione e semplificazione dei flussi monetari movimentati dalla tesoreria, con conseguente miglioramento del monitoraggio dei flussi di cassa e della valutazione che tali flussi hanno sulla liquidità del sistema finanziario italiano e dell'area dell'euro. Infine, vantaggi sono derivati anche dalla possibilità di unificare la rendicontazione, rendendola più tempestiva.

<sup>208)</sup> In questa azione la Banca è stata agevolata dal fatto di essere contemporaneamente tesoriere dello Stato e autorità di sorveglianza sul sistema dei pagamenti con il compito (art. 146 T.U.B.) di promuoverne il regolare funzionamento ed assicurarne la stabilità e l'efficienza.

Le attività per il rifacimento delle procedure di tesoreria, avviate in collaborazione con il MEF e con la Corte dei conti, in parallelo ai progetti di tali amministrazioni per l'evoluzione degli applicativi interni, consentirà un cambio di paradigma nel 2023: si passerà ad un dialogo completamente rinnovato, basato su reti aperte (verrà quindi superata la Rete Nazionale Interbancaria), che consentirà la digitalizzazione di tutti i processi di tesoreria e la costruzione di una nuova base dati integrata, secondo i più recenti sistemi di elaborazione e sfruttamento dei dati.

La reingegnerizzazione delle procedure di tesoreria consentirà anche di far evolvere il sistema di pagamenti pubblici in modo coerente con gli indirizzi della *European Payment Strategy* – che prevede una completa raggiungibilità paneuropea dei pagamenti con bonifico SCT-*instant* – e con gli obiettivi strategici della Banca che intende promuovere l'utilizzo della piattaforma TIPS (*Target Instant Payment Settlement*). Sarà pertanto possibile adottare anche per gli incassi e i pagamenti di tesoreria il canale istantaneo, con vantaggi per la PA e per i cittadini<sup>209</sup>). Un'ulteriore prospettiva evolutiva connessa all'innovazione negli strumenti di pagamento al dettaglio è quella relativa al potenziale utilizzo, anche in connessione con gli *instant payments*, delle *Request-to-Pay* (RTP)<sup>210</sup>), sulle quali sono in corso gli approfondimenti tecnici e giuridici, anche in relazione alle potenziali sinergie con la piattaforma PagoPA.

#### 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 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

---

<sup>209</sup>) Banca d'Italia, *The role of TIPS for the future payments landscape*, intervento di Ignazio Visco nella conferenza virtuale *Future of Payments in Europe*, Deutsche Bundesbank, 27 novembre 2020.

<sup>210</sup>) Secondo la definizione fornita dallo *European Payment Council*, la *Request to Pay* (RTP) è una “funzionalità di messaggistica” che consente a un soggetto creditore di richiedere l'inizializzazione di un pagamento a un soggetto pagatore attraverso i canali interbancari. Il debitore può accettare la RTP e dare avvio al pagamento (immediato o posticipato) oppure rifiutarla. I vantaggi di questo meccanismo sono molteplici, primo fra tutti il minor rischio di errori da parte del pagante – al quale vengono già fornite informazioni quali IBAN del creditore, importo da versare e causale del pagamento – e una più facile contabilizzazione dell'incasso da parte del beneficiario.

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<sup>211</sup>), 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: Ragioneria Generale dello Stato, Corte dei conti, AIPA (oggi Agenzia per l'Italia Digitale) e Banca d'Italia;*
- *furono stabiliti in maniera chiara gli obiettivi da conseguire (cfr. il riquadro 9), gli strumenti attraverso i quali conseguirli (dematerializzazione dei documenti), i ruoli dei diversi attori;*
- *venne istituito un Comitato tecnico di coordinamento e una Segreteria tecnica che, in linea con il protocollo quadro, programmavano e monitoravano l'adesione delle diverse amministrazioni al Sistema e la partenza delle diverse procedure di spesa.*

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<sup>212</sup>, 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.*

---

<sup>211</sup>) Utilizzando il SIPA le amministrazioni trasmettono alla RGS i propri titoli di spesa che, transitando da un *gateway* (centro applicativo), giungono alla Banca d'Italia. Questa trasforma le disposizioni di pagamento in bonifici indirizzandoli tramite la rete interbancaria alle banche e a Poste. I flussi informativi sulla finalizzazione delle operazioni seguono il percorso inverso.

<sup>212</sup>) In merito agli stipendi, nel 2011 è stata avviata la procedura di pagamento a mezzo “cedolino unico”, introdotto con la legge finanziaria per il 2010 (legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, comma 197) che in pratica, unificando le varie competenze fisse e accessorie (straordinari, incentivi, premi ecc.) che prima venivano pagate con modalità difformi e separati titoli di spesa, ha avuto l'effetto di superare le inefficienze e le difficoltà che si riflettevano anche sui dipendenti, agendo in profondità sotto i profili organizzativi e comportamentale, oltre che sul piano finanziario, contabile e informatico. Sono state semplificate le procedure di spesa presso le amministrazioni (che gestiscono oltre 1,5 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).

Da fine 2015 è stata pressoché completata la dematerializzazione di incassi e pagamenti, d'intesa con la RGS e la Corte dei conti, attraverso la dematerializzazione delle contabilità speciali<sup>213)</sup> e degli Speciali Ordini di Pagamento<sup>214)</sup> (SOP<sup>215)</sup>).

## **RIQUADRO 9**

### **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 Ragioneria Generale dello Stato 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;

<sup>213)</sup> Cfr. Circolare della Ragioneria Generale dello Stato n. 30 del 16 novembre 2015 (Dematerializzazione degli ordinativi di contabilità speciale. Aspetti amministrativi e operativi), pubblicata nella G.U. n. 290 del 14.12.2015. La procedura "CS telematiche" prevede diverse alternative di utilizzo da parte dei titolari di contabilità speciale:

- 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.

<sup>214)</sup> Cfr. Circolare della Ragioneria Generale dello Stato n. 24 del 4 agosto 2015 (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).

<sup>215)</sup> I SOP sono utilizzati 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.

- 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.

Dal gennaio 2016, infatti, 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.

Dal gennaio 2020 è operativa una nuova procedura telematica per lo svincolo dei depositi provvisori e dei trasferimenti fondi, che ha consentito il superamento di residue operazioni cartacee.

A fine 2020, su un totale di oltre 102 milioni di pagamenti eseguiti nell'anno, risultavano solo circa 10 mila operazioni cartacee residue, relative ai pagamenti in valuta, ancora trasmessi tramite modelli OC 831 nonché alla restituzione di depositi provvisori in contanti e di trasferimenti fondi.

Al fine di ridurre le manualità connesse alla procedura di emissione, stampa e spedizione dei vaglia speciali della Banca d'Italia per l'esecuzione dei rimborsi fiscali, da gennaio 2020 è in vigore il decreto che individua nell'accredito su conto corrente bancario la modalità di elezione per l'esecuzione dei rimborsi, affidando a Poste Spa la stampa di Assegni Vidimati (cd. VIDAUT) nei casi residui. La procedura telematica per i rimborsi tramite vaglia speciali<sup>216)</sup> è stata pertanto superata.

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

---

<sup>216)</sup> L'*ownership* di tale procedura era in capo al Servizio Cassa Generale e prevedeva, oltre alle elaborazioni a cura della Tesoreria telematica, il coinvolgimento della Succursale di Roma per la stampa e la spedizione dei titoli di pagamento cartacei.

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.

Nell'ambito del programma di reingegnerizzazione del patrimonio applicativo a sostegno del servizio di Tesoreria per conto dello Stato (in ambito MIPS), si è concluso a novembre 2020 lo studio di fattibilità per il Trattamento delle disposizioni, iniziativa che risponde all'esigenza di sviluppare le funzionalità necessarie per eseguire le disposizioni in entrata e in uscita sui conti di Tesoreria.

Lo sviluppo dell'architettura precedente, impostata su *silos* distinti per tipologia di operazione di Tesoreria, con dati e funzionalità spesso replicati, caratterizzato da stratificazioni di soluzioni eterogenee aveva reso l'architettura sempre più complessa rendendo problematico rispondere alle esigenze di evoluzione provenienti dagli utenti interni ed esterni. Si è quindi reso necessario ripensare il modello di gestione di incassi e pagamenti adottando soluzioni in grado di assecondare le modifiche normative e le innovazioni del comparto, anche nell'ottica di manutenibilità dell'applicazione.

Con l'occasione dell'iniziativa informatica, sono stati attivati tavoli di lavoro con la RGS, la Corte dei conti e le altre amministrazioni per una revisione critica dei processi, anche presso le amministrazioni ordinanti, al fine di ottenere, dal 2023 un parco applicativo di tesoreria completamente rinnovato e basato su processi operativi innovati e digitali. Le attività di negoziazione con le controparti hanno consentito di prevedere, tra l'altro: l'utilizzo di un tracciato standard OPI per i pagamenti in valuta e in euro, anche fuori SEPA; il pieno superamento del trattamento dei bollettini di conto corrente postale; la collaborazione con Poste SPA anche per l'emissione di residui vaglia ordinari e per i pagamenti in contanti allo sportello; l'utilizzo di procedure interamente telematiche anche per i pagamenti urgenti e in conto sospeso; l'utilizzo della piattaforma PagoPA per incassi e pagamenti pubblici.

## **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 (cd "delega unica"). Le somme versate sono accreditate su una contabilità speciale denominata "Fondi della riscossione", intestata all'Agenzia delle Entrate che, successivamente, ne cura la ripartizione agli enti percettori (Inps, Erario, Regioni, Inail, Comuni). L'applicazione si avvale per gli incassi della procedura "Bonifici d'importo rilevante". I dati di dettaglio sono inviati alla Struttura di Gestione dell'Agenzia delle Entrate che li verifica con il flusso informativo ricevuto dai soggetti versanti.

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<sup>217)</sup>. La procedura prevede che gli enti inviino all'Agenzia delle Entrate, mediante l'applicazione “*Entratel*” disponibile sul sito dell'Agenzia, le richieste di versamento. L'Agenzia trasmette un flusso alla Banca d'Italia per l'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) di ampliare la gamma degli strumenti di riversamento in tesoreria utilizzando il bonifico, mentre le amministrazioni possono identificare i versamenti attraverso l'Identificativo Unico 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 Ragioneria Generale dello Stato – 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

---

<sup>217)</sup> Il mod. F24 EP 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).

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 S.p.A. e Banca d'Italia. 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. A fine del 2020 si sono effettuate e concluse le attività di telematizzazione dei versamenti a Erario anche da parte di Equitalia Sicilia. Per quest'ultima, la telematizzazione dei versamenti su contabilità speciale avverrà nei primi mesi del 2021.

È stato avviato nel 2020 un tavolo di lavoro con Poste SPA e la RGS per la realizzazione di una piattaforma che consenta a Poste il trattamento della maggioranza dei bollettini di c/c postale e la contabilizzazione diretta dei versamenti al bilancio dello Stato e alle PPAA senza l'intermediazione delle tesorerie. Tale progetto consentirà il superamento delle principali criticità connesse alla lenta adesione al nodo PagoPA da parte delle Amministrazioni e nella realizzazione degli adempimenti necessari alla generazione, ricezione ed elaborazione, da parte delle stesse, dello IUV necessario alla individuazione e alla riconciliazione delle somme versate<sup>218)</sup>.

---

<sup>218)</sup> L'iniziativa è riferita al pagamento di quelle entrate (destinate al bilancio dello Stato, ma anche a quello delle Amministrazioni autonome) per le quali già oggi le amministrazioni hanno scelto quale modalità di riscossione il versamento tramite bollettino postale e riguarderà in una prima fase i versamenti "spontanei" degli utenti, per essere poi esteso ai pagamenti predeterminati. Questi versamenti avvengono oggi su conti correnti postali intestati alle tesorerie statali o su conti correnti intestati alle Amministrazioni, ove previsto da apposita norma. Per i conti intestati alle tesorerie una parte dei versamenti è effettuata sui conti generici delle tesorerie, che raccolgono una pluralità di entrate da riversare successivamente con una procedura del tutto manuale ai pertinenti capitoli del bilancio dello Stato. Nel tempo si è avuto un ricorso sempre più esteso ai conti correnti postali dedicati, ciascuno dei quali raccoglie invece un'unica tipologia di pagamento da riversare a uno o più capitoli del bilancio statale, in questo secondo caso, sulla base di una ripartizione fissa. Da un'analisi delle informazioni fornite dalla Banca d'Italia, le principali tipologie di versamenti che sono effettuati sui conti correnti "generici" intestati alle tesorerie sono 25 (coprono il 90% di tutti i versamenti su quei conti) e riguardano sei Ministeri. Per agevolare il processo di riversamento al bilancio dello Stato, nel corso dei lavori, è emersa l'esigenza di superare il versamento promiscuo sui conti correnti generici intestati alle tesorerie e istituire per le diverse tipologie di entrata che oggi vi pervengono appositi conti correnti postali dedicati, sempre intestati alla tesoreria statale.

L'associazione dell'IBAN del capitolo/articolo del bilancio, cui i pagamenti debbono affluire, con il conto corrente postale – sia esso intestato alla tesoreria (dedicato) ovvero a un'amministrazione statale – consente di automatizzare il versamento al bilancio dello Stato, con una semplificazione e razionalizzazione dell'intera procedura che si traduce anche in una maggiore tempestività dei versamenti. Lo stesso vale per le entrate destinate al conto di tesoreria di un'amministrazione autonoma. La nuova procedura permetterebbe di superare una prassi del tutto inefficiente oggi in uso – seppur limitata ai pagamenti che pervengono sui conti correnti intestati alle amministrazioni – in base alla quale i pagamenti affluiscono su conto postale intestato all'Amministrazione vengono in una prima fase versati a un conto intestato alla tesoreria, e successivamente al bilancio dello Stato a cura della tesoreria stessa. Nel corso degli approfondimenti svolti dal tavolo di lavoro è stato inoltre sottolineato come la "Piattaforma incassi" di Poste costituirebbe lo strumento tecnico per l'adesione delle amministrazioni al Nodo dei pagamenti (PagoPA), adesione ormai non procrastinabile tenuto conto dell'obbligo rivolto alla generalità delle amministrazioni pubbliche a integrare i loro sistemi di incasso con la piattaforma PagoPA ovvero ad avvalersi di servizi forniti da altri soggetti o da fornitori di servizi di incasso già abilitati ad operare sulla piattaforma.

### **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'ABI e lo scambio di informazioni giornaliero, 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 sezioni di tesoreria 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.

Anche la tesoreria unica telematica sarà interessata dal progetto di reingegnerizzazione delle procedure di tesoreria previsto per il 2023, per il quale sono in corso tavoli di lavoro con l'ABI e con i tesorieri bancari e Poste SPA. La revisione della procedura si propone come una necessaria e naturale evoluzione, nell'ottica della dismissione del canale di comunicazione RNI e di riduzione degli oneri informatici a carico delle banche, attraverso l'utilizzo della piattaforma tecnologica SIOPE+, sulla quale si svolge attualmente il dialogo tra tesorieri ed enti per quanto attiene le disposizioni di incasso e pagamento.

### **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. n. 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. n. 90/2014 (conv. L. 114/2014)<sup>219)</sup>.

---

<sup>219)</sup> Il D.L. n. 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).

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;
- 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);
- un contributo dell'INPS ai costi sostenuti dalla Banca per il servizio reso.

Il volume delle operazioni trattate e dei flussi intermediati per conto dell'INPS è andato crescendo negli ultimi anni in relazione all'andamento negativo della congiuntura, trattandosi di prestazioni di sostegno al reddito. Dai 26 milioni di pagamenti annui del 2015 si è giunti agli oltre 35 milioni del 2019, per poi raggiungere il picco di quasi 60 milioni di bonifici nel 2020<sup>220</sup>. I volumi 2020 sono stati fortemente condizionati dalle forme di supporto al reddito istituite o accresciute durante la pandemia, riguardanti sia i lavoratori dipendenti – per i quali si è fatto ricorso, ampliandone notevolmente la possibilità di utilizzo, a strumenti già esistenti (come ad esempio CIG e Naspi) – sia nuovi beneficiari: lavoratori autonomi e professionisti beneficiari dei bonus previsti dai Decreti “Cura Italia” (DL 18/2020), “Rilancio” (DL 34/2020) e “Ristori” (DL 137/2020) per l'emergenza sanitaria<sup>221</sup>.

#### **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.

---

<sup>220)</sup> Cfr. Appendice 1 a questo capitolo.

<sup>221)</sup> Cfr. Appendice 2 a questo capitolo.

Ed è per tale ragione che, in occasione delle riforme degli aspetti normativi e operativi della tesoreria<sup>222)</sup>, la Banca d'Italia presta attenzione ai riflessi che questi interventi possono avere sulla valenza informativa della stessa, sulla disponibilità e la qualità dei dati che si traggono dalla gestione operativa del servizio e per le quali si rinvia all'introduzione e al paragrafo sulla tesoreria informativa.

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.

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 la qualità 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 dedicata all'utenza. Vengono fornite informazioni sia all'utenza privata, sullo stato dei versamenti e dei pagamenti a loro favore disposti dalla P.A., sia a quella professionale (enti pubblici soggetti al regime di Tesoreria unica, banche e Poste Italiane), 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

---

<sup>222)</sup> Tra le riforme normative assume rilievo l'attuazione dell'art. 50 della legge n. 196/2009 che ha delegato il Governo ad adottare, entro il 31 dicembre 2013, un testo unico in materia di Contabilità di Stato e tesoreria sulla base dei seguenti principi: a) semplificazione e razionalizzazione dei procedimenti amministrativi contabili al fine di assicurare il coordinamento con le disposizioni sulla responsabilità dirigenziale; b) riorganizzazione dei conti di tesoreria, raccordandoli con gli schemi classificatori del bilancio dello Stato; c) razionalizzazione della tesoreria unica; d) adeguamento della disciplina di Contabilità di Stato in considerazione del potenziamento del bilancio di cassa; e) modifica o abrogazione espressa delle norme incompatibili con le disposizioni della legge n. 196. Secondo il Rapporto sullo stato di attuazione della riforma della contabilità e finanza pubblica della Ragioneria Generale dello Stato, 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 L. 23 giugno 2014, n. 89.

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, come detto, 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.

Un elemento di complessità deriva dalla pluralità di interlocutori della tesoreria dello Stato e dal ricorso a diversi protocolli di colloquio con le amministrazioni mittenti, sia in termini di contenuti informativi, sia in termini di modalità di rappresentazione (file piatti vs file XML). Tale complessità si traduce in una pluralità di flussi ricevuti e in una pluralità di elaborazioni di acquisizione, oltre che in una frammentazione del patrimonio informativo elaborato, che rende talvolta difficoltose le attività di aggregazione e analisi dei dati elementari.

La Banca si è posta quindi l'obiettivo, nel rivedere l'intera architettura delle procedure di tesoreria, di ripensare i processi operativi e perseguire interventi di semplificazione procedurale, sia in autonomia sia coinvolgendo il MEF e gli altri interlocutori istituzionali per le relative autorizzazioni e modifiche delle normative vigenti.

Tra le esigenze da soddisfare attraverso l'iniziativa rilevano: l'integrazione e il ridisegno delle procedure di incasso/pagamento in euro e in valuta anche *cross border* rispetto all'area SEPA; il rifacimento delle procedure di rendicontazione delle operazioni eseguite (verso gli Enti emittenti e verso la Corte dei Conti e il MEF); il potenziamento della funzione di sfruttamento dei dati per la produzione di report statistici sui flussi finanziari della tesoreria (cd "tesoreria informativa").

Le soluzioni informatiche prevedono di rivedere completamente l'architettura funzionale delle procedure al fine di eliminare le ridondanze presenti e ottimizzare i protocolli di scambio con le controparti nonché l'abbandono del colloquio su rete proprietaria RNI e il passaggio a reti aperte web. L'intero programma di reingegnerizzazione si muove all'interno dell'iniziativa strategica MIPS, volta al contenimento delle procedure *legacy* che operano sui sistemi mainframe.

La fase realizzativa, che terminerà con il passaggio in produzione nel luglio del 2023, si articola in quattro iniziative progettuali: "Gestione dei conti" (ormai giunto alla fase di collaudo), "Trattamento delle disposizioni" (per il quale, chiusa la fase di studio, è stata avviata la fase realizzativa), "Sfruttamento del patrimonio informativo della tesoreria" (in fase di studio) e "Rendicontazione" (in procinto di essere avviato). Per la condivisione con gli *stakeholders* esterni è stato istituito un Comitato di coordinamento (BI-MEF-Corte dei Conti) nonché una serie di tavoli inter-istituzionali.

Le modifiche dei processi di lavoro connessi con la revisione delle procedure richiederanno modifiche normative e dispositive che sono state individuate nei tavoli tecnici del già citato Comitato interistituzionale, da emanarsi in tempo utile per il passaggio in produzione di Re.Tes. nel 2023. Le modifiche potrebbero essere

attuare, in un'ottica di economicità degli interventi, attraverso l'emanazione di due decreti, rispettivamente di natura regolamentare (ex. art. 17 L. 400/88) e non regolamentare. Saranno altresì necessari adeguamenti a tutte le Convenzioni in essere e all'accordo SIPA.

Con specifico riferimento allo sfruttamento del patrimonio informativo, il programma di reingegnerizzazione si pone alcuni obiettivi specifici quali il pieno e maggiore utilizzo dell'attuale livello dei contenuti, un arricchimento dei livelli di analisi e una maggiore fruibilità delle informazioni attraverso la costruzione di basi dati operative e di sfruttamento dati allineate tempestivamente. La fruibilità è da intendersi secondo una prospettiva rivolta sia all'interno che all'esterno della tesoreria:

- a. all'interno della Banca si potranno adottare tecniche di sfruttamento avanzate ed innovative, non necessariamente strutturate ex ante, anche al fine di distribuire agli utenti interni servizi informativi di finanza pubblica, potendo contare su di un pieno controllo del dato e sull'utilizzo di tecniche di analisi che ne consentano uno sfruttamento tempestivo;
- b. in una prospettiva esterna alla Banca, lo sfruttamento dei dati potrebbe avvenire sia rendendo disponibili le informazioni aggregate sui dati di tesoreria (ad esempio attraverso consultazioni di un apposito portale) sia rendendo disponibile l'informazione elementare all'utenza privata.

Relativamente al modulo di sfruttamento dati, si vorrebbe realizzare un clone dell'ambiente operativo (tramite apposito software) affinché la base dati possa essere consultata in qualsiasi momento senza interferire con l'operatività; l'allineamento dei dati con il sistema operativo sarebbe pressoché in "real time" (ad es. tramite *Oracle GoldenGate*).

Saranno forniti agli utenti anche i software per l'analisi dei dati e strumenti di *Business Analytics*, sulla base delle scelte della Banca nel campo della *Business Intelligence*, quali ad esempio SAS, Pentaho, Hadoop. Le reportistiche che presentano caratteristiche di ripetitività, potranno essere prodotte secondo criteri di estrazione predefiniti.

Il sottosistema di sfruttamento si propone di:

- integrare le fonti principali: alle basi dati rivenienti dai sottosistemi conti e disposizioni di tesoreria si aggiungeranno le basi dati esterne che possono produrre degli effetti sui conti (ad esempio quelle del debito pubblico);
- inserire altre fonti di dati che rivengano dal risultato di elaborazioni esterne, come ad es. il risultato di elaborazioni statistiche (previsioni sui depositi governativi) oppure il risultato di informazioni non strutturate (ad esempio il risultato del collocamento dei BTP Italia);
- utilizzare i dati anche relativamente a giornate non ancora concluse (ad esempio per il monitoraggio infragiornaliero);
- predisporre prodotti fissati a priori per quanto riguarda il contenuto e la modalità di presentazione oppure consentire elaborazioni estemporanee a supporto delle decisioni della Direzione o del MEF.

Per quanto riguarda l'utenza privata, sono in corso le analisi per attivare anche per la tesoreria, come avviene per l'ABF e la Centrale dei rischi, modalità di identificazione dell'utenza che rispondano a criteri di semplicità e diffusione (SPID) e di efficienza (livello prestazionale atteso per la procedura di identificazione ponderato per i bassi livelli di rischio inerenti l'integrità e la riservatezza delle informazioni gestite). I lavori in corso con le Funzioni Informatica e Organizzazione sono volti a rendere i servizi di identificazione centralizzati a livello di Banca, affinché gli utenti delle diverse applicazioni possano beneficiare di un'unica modalità di interfaccia. L'interazione potrebbe avvenire con diverse modalità e livelli di autonomia che vanno dall'accesso "passivo" ad un unico *repository* informativo relativo a pagamenti e incassi di tesoreria, all'accesso "attivo" che prevede la compilazione di *form* strutturati di richiesta di informazioni, fino all'accesso "autonomo" attraverso il quale l'utente potrebbe interrogare la base dati e prendere visione dei dati di propria competenza senza ulteriori ausili e intermediazioni.

#### **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 CSM (*Clearing settlement mechanism*) 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.

Al fine di ammodernare ed accrescere l'efficienza nel comparto dei pagamenti propri e della Pubblica Amministrazione, la Banca sta realizzando di una piattaforma di Gestione dei Pagamenti (GE.PA.), dotata di un'unica interfaccia accessibile da tutte le procedure utente, a prescindere dal canale di regolamento (dettaglio, ingrosso, corrispondenti e, in prospettiva, *instant payments*), e contraddistinta da processi comuni per la gestione dei pagamenti sia in euro sia in valuta.

Tenuto conto dei cambiamenti in atto, e in linea con l'indirizzo strategico delineato dal programma MIPS, che prevede la migrazione delle procedure di Banca dalla piattaforma elaborativa mainframe a sistemi *industry standard*, il progetto mira a superare la frammentazione, le duplicazioni e le ridondanze che caratterizzano le procedure di Banca che presiedono all'esecuzione/ricezione dei pagamenti di pertinenza propria e della P.A.

GEPA rappresenta, quindi, il superamento dell'attuale architettura "a silos" con procedure specializzate per singolo canale di regolamento: PABIN per i pagamenti all'ingrosso, CABI per i pagamenti al dettaglio, SIE e SPACE per i pagamenti effettuati tramite corrispondenti.

La centralità di GEPA e le sue interconnessioni con tutte le procedure deputate a gestire pagamenti hanno richiesto un "focus" particolare sul processo di migrazione alla nuova piattaforma, tenuto conto dei vincoli temporali e procedurali posti dalle applicazioni con le quali GEPA dovrà interagire. In particolare: la scadenza contrattuale per il pacchetto software CABI, il progetto T2/T2S *consolidation*, l'avvio in produzione di POLIS (la procedura che subentrerà all'attuale applicazione di Sportello), il programma di reingegnerizzazione delle procedure di Tesoreria che, come detto, andrà in produzione nel 2023.

Per gli aspetti organizzativi, in Amministrazione Centrale la procedura GEPA sarà utilizzata da diversi Servizi, oltre che dalla Tesoreria dello Stato, maggiore interlocutore. L'introduzione dei nuovi servizi informatici avrà impatti positivi in termini di semplificazione dei processi di lavoro e di dematerializzazione. La nuova configurazione operativa, resa possibile grazie all'introduzione di nuovi strumenti di controllo procedurale e di meccanismi innovativi, innoverà le metodologie di lavoro e gli stessi contenuti.

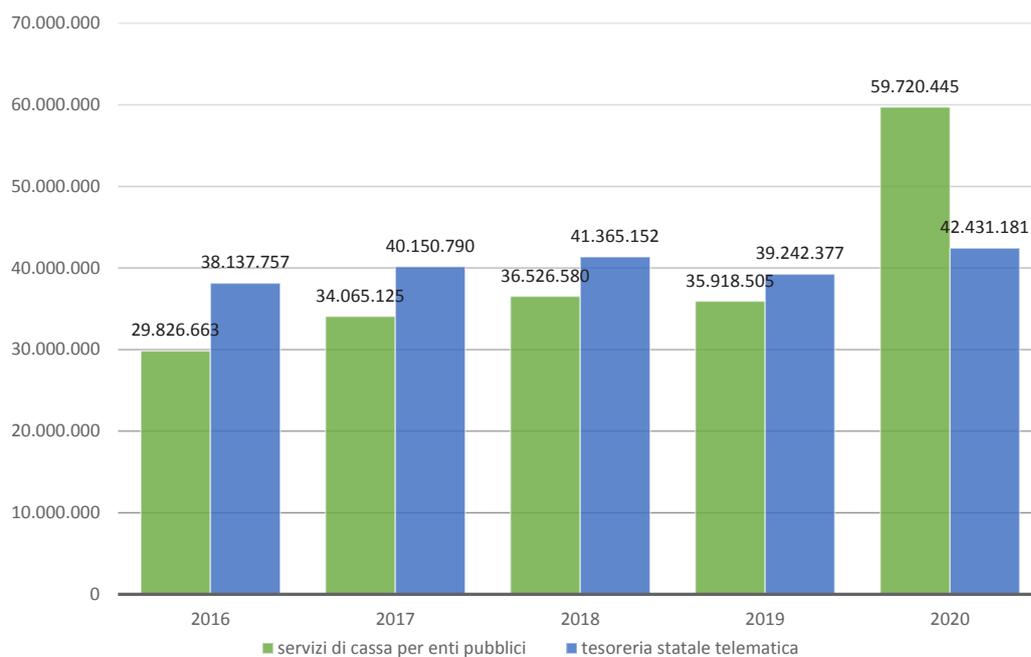
## **Appendice**

### **1. Statistiche operative di Tesoreria per l'anno 2020**

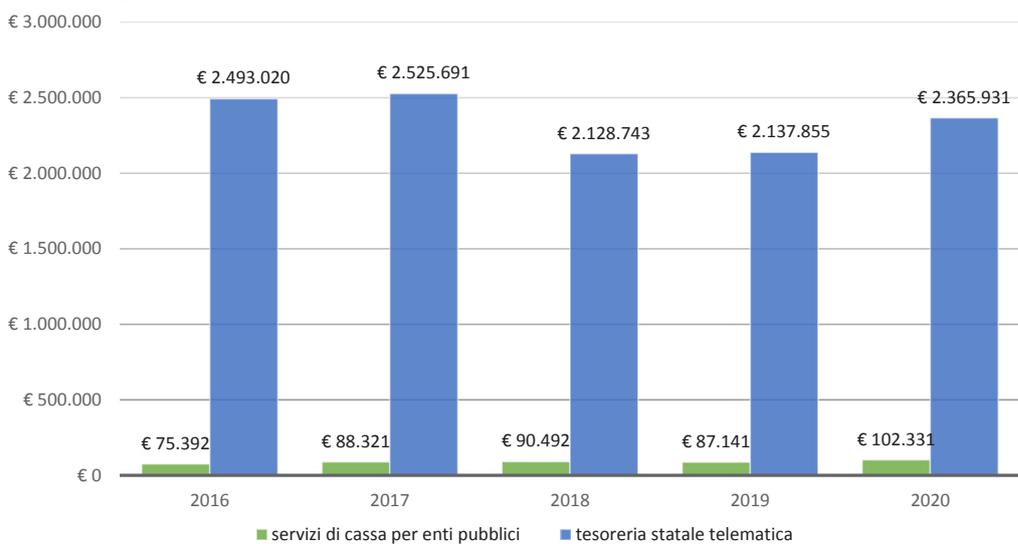


## Pagamenti dal 2016 al 2020

### Numero di Pagamenti



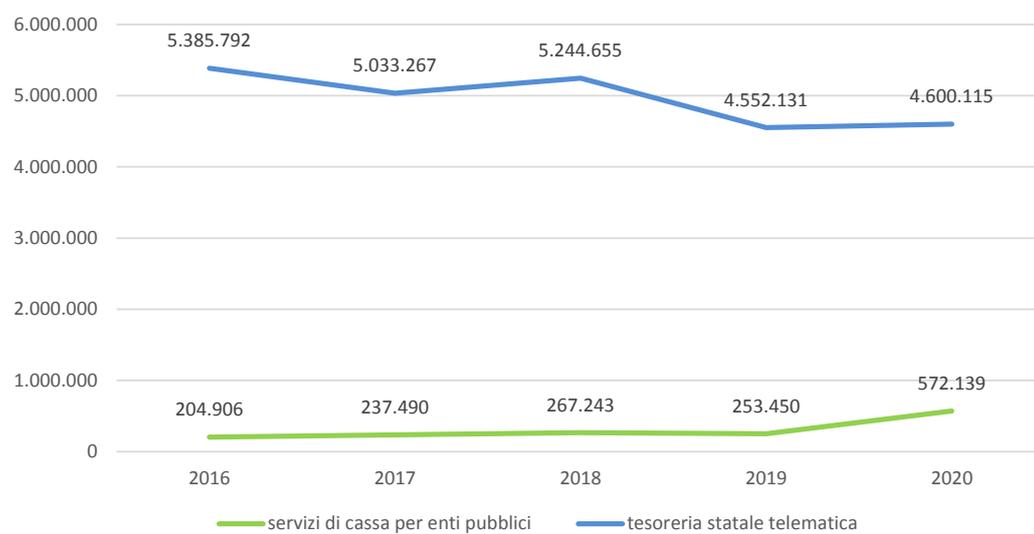
### Importi Pagamenti (mln. di euro)



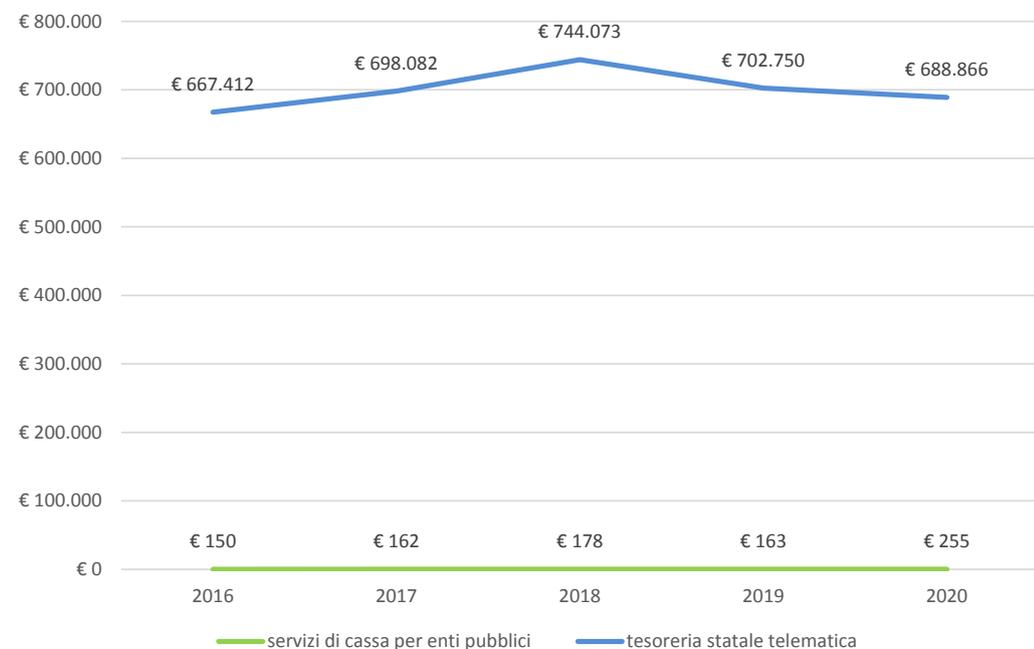
Fonte: elaborazioni su dati della Tesoreria Telematica, i dati presentati si basano sul criterio della cassa.

## Incassi dal 2016 al 2020

### Incassi n. operazioni



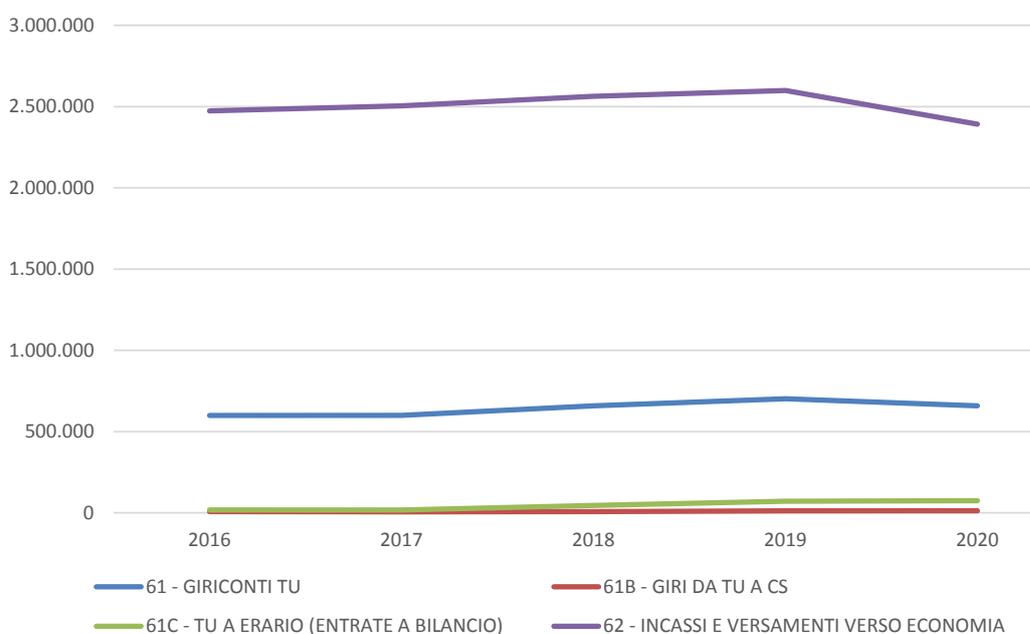
### Importi Incassi (mln. di euro)



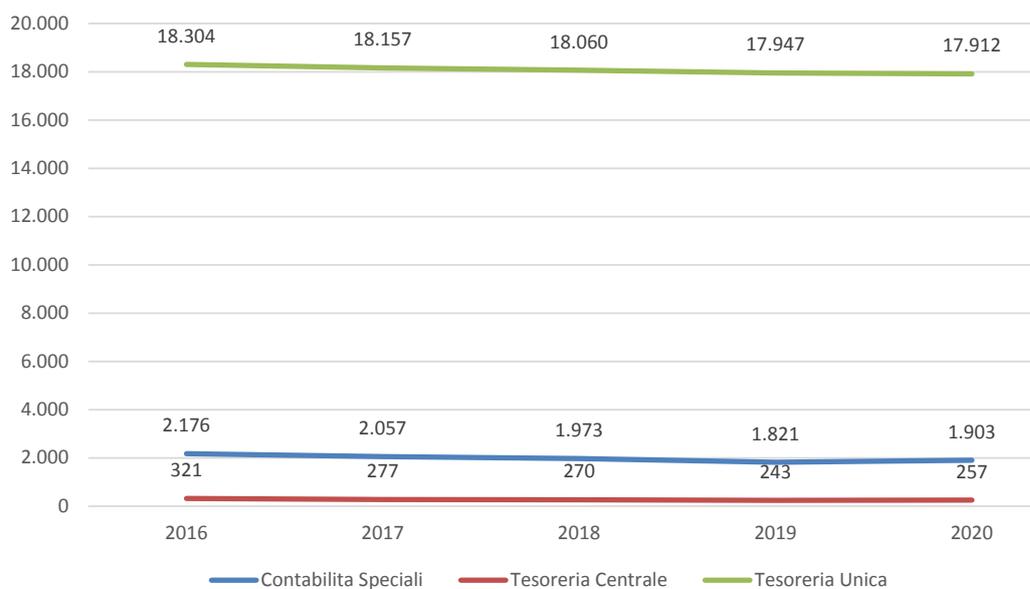
Fonte: elaborazioni su dati della Tesoreria Telematica, i dati presentati si basano sul criterio della cassa.

## Tesoreria Unica e numerosità degli Enti dal 2016 al 2020

### Tesoreria Unica n. operazioni



### Numerosità degli Enti

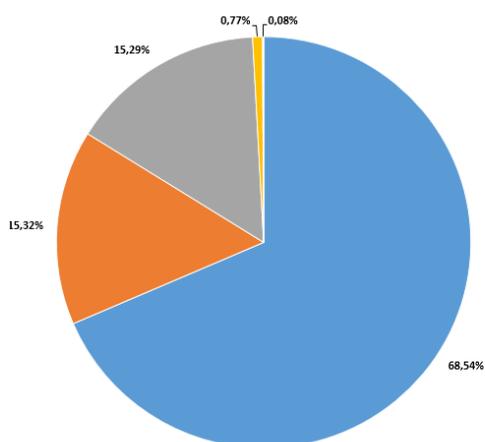


Fonte: elaborazioni su dati della Tesoreria Telematica, i dati presentati si basano sul criterio della cassa.

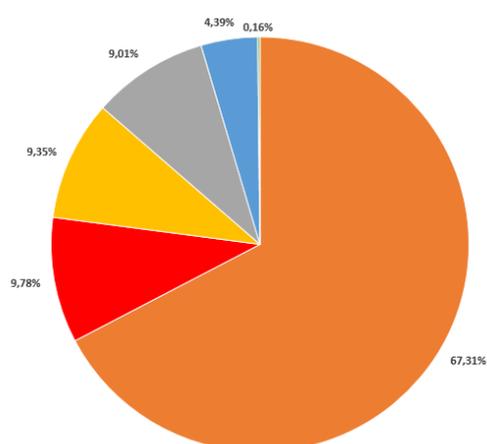
## Incassi – 31 dicembre 2020

Periodo	31-dicembre-2020				31-dicembre-2019			
	Descrizione	Imp. Op. (mln. euro)	Importi (% del Totale)	N. op. (% del Totale)	Imp. Op. (mln. euro)	Importi (% del Totale)	N. op. (% del Totale)	N. op. (% del Totale)
Bonifici di tesoreria - Incassi	105.575	15,32%	3.352.648	67,31%	68.407	9,73%	3.133.244	66,13%
Bonifici di tesoreria - Storni	560	0,08%	487.218	9,78%	256	0,04%	249.934	5,28%
Conto corrente postale - Versamenti	5.334	0,77%	465.815	9,35%	7.454	1,06%	627.127	13,24%
F24 - Versamenti	472.278	68,54%	218.461	4,39%	522.907	74,40%	235.099	4,96%
F24 Enti Pubblici - Versamenti	105.339	15,29%	448.696	9,01%	102.497	14,58%	481.149	10,16%
Operazioni in entrata Cartacee	9	0,00%	8.207	0,16%	1.352	0,19%	11.154	0,24%
<b>Totale complessivo</b>	<b>689.095</b>	<b>100,00%</b>	<b>4.981.045</b>	<b>100,00%</b>	<b>702.873</b>	<b>100,00%</b>	<b>4.737.707</b>	<b>100,00%</b>

Imp. operazioni (mln. di euro)



N. operazioni

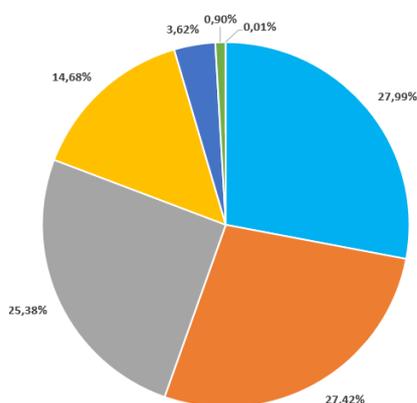


Fonte: elaborazioni su dati della Tesoreria Telematica, i dati presentati si basano sul criterio della cassa.

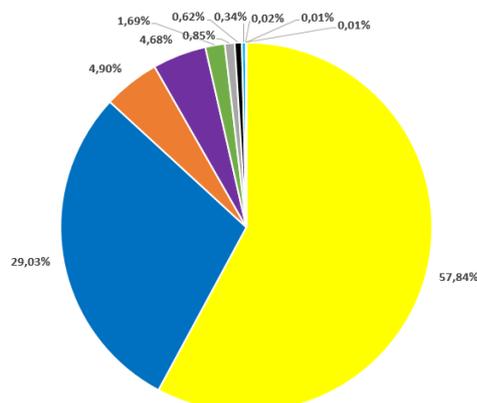
## Pagamenti – 31 dicembre 2020

Sottosezione	Descrizione	31-dicembre-2020				31-dicembre-2019			
		Imp. op. (mln.euro)	Importi (% del Totale)	N. op.	N. op. (% del Totale)	Imp. op. (mln.euro)	Importi (% del Totale)	N. op.	N. op. (% del Totale)
Tesoreria	Delega Unica (Ripartizione)	648.670	27,42%	5.003.711	4,90%	691.288	32,34%	5.231.581	6,96%
	Mandato Informatico	600.421	25,38%	870.767	0,85%	460.217	21,53%	657.861	0,88%
	Ordinativi di Contabilità Speciali	662.297	27,99%	347.359	0,34%	566.630	26,50%	483.521	0,64%
	Ordinativi su OA Telematici	21.346	0,90%	1.726.046	1,69%	23.636	1,11%	1.663.385	2,21%
	Pagamenti urgenti telematici	223	0,01%	14.645	0,01%	221	0,01%	14.331	0,02%
	Rimborsi Fiscali e Bonus Agenzia delle Entrate			4.777.925	4,68%			1.562.057	2,08%
	Spese Fisse	85.686	3,62%	29.657.595	29,03%	85.206	3,99%	29.521.018	39,28%
	Tesoreria estera			22.611	0,02%			91.692	0,12%
	Titoli Cartacei	347.288	14,68%	10.522	0,01%	310.657	14,53%	16.931	0,02%
<b>Sotto totale: Tesoreria</b>		<b>2.365.931</b>	<b>100,00%</b>	<b>42.431.181</b>	<b>41,54%</b>	<b>2.137.855</b>	<b>100,00%</b>	<b>39.242.377</b>	<b>52,21%</b>
Servizi di Cassa	Agenzie Fiscali			629.997	0,62%			697.271	0,93%
	INPS			59.088.452	57,84%			35.219.512	46,86%
	Servizio di cassa tesoreria estera			1.996	0,00%			1.722	0,00%
<b>Sotto totale: Servizi di cassa</b>				<b>59.720.445</b>	<b>58,46%</b>			<b>35.918.505</b>	<b>47,79%</b>
<b>Totale</b>		<b>2.365.931</b>	<b>100,00%</b>	<b>102.151.626</b>	<b>100,00%</b>	<b>2.137.855</b>	<b>100,00%</b>	<b>75.160.882</b>	<b>100,00%</b>

Imp. operazioni (mln. di euro)



N. operazioni

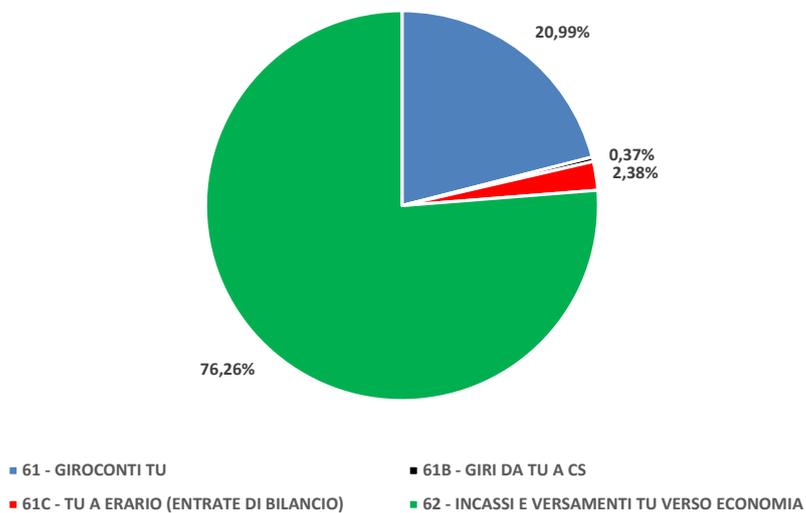


Fonte: elaborazioni su dati della Tesoreria Telematica, i dati presentati si basano sul criterio della cassa.

## Tesoreria Unica e numerosità degli Enti – 31 dicembre 2020

Periodo	31-dicembre-2020		31-dicembre-2019	
	N. operazioni	N. operazioni (% del Totale)	N. operazioni	N. operazioni (% del Totale)
61 - GIROCONTI TU	658.291	20,99%	701.968	20,74%
61B - GIRI DA TU A CS	11.717	0,37%	12.136	0,36%
61C - TU A ERARIO (ENTRATE DI BILANCIO)	74.510	2,38%	70.696	2,09%
62 - INCASSI E VERSAMENTI TU VERSO ECONOMIA	2.391.849	76,26%	2.598.929	76,81%
<b>Totale</b>	<b>3.136.367</b>	<b>100,00%</b>	<b>3.383.729</b>	<b>100,00%</b>

Tesoreria Unica



Periodo	31-dicembre-2020		31-dicembre-2019	
	N. Conti	N. Conti (% del Totale)	N. Conti	N. Conti (% del Totale)
Contabilità Speciali	1.903	9,48%	1.821	9,10%
Tesoreria Centrale	257	1,28%	243	1,21%
Tesoreria Unica	17.912	89,24%	17.947	89,69%
<b>Totale</b>	<b>20.072</b>	<b>100,00%</b>	<b>20.011</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: elaborazioni su dati della Tesoreria Telematica, i dati presentati si basano sul criterio della cassa.

## Pagamenti classificati in base alla modalità del pagamento 31 dicembre 2020

Strumenti di pagamento			Altri pagamenti		Assegni e vaglia		Bonifici		Contanti		Trasf. interni alla Tesoreria		
Periodo	Sezione	Amm. Ordinante	N. op.	Imp. op. (mln. euro)	N. op.	Imp. op. (mln. euro)	N. op.	Imp. op. (mln. euro)	N. op.	Imp. op. (mln. euro)	N. op.	Imp. op. (mln. euro)	
31/12/2020	ALTRI SERVIZI DI CASSA	Agenzie Fiscali					615.251	2.245,76	89	0,26	14.657	430,75	
		INPS					59.088.452	99.615,56					
	<b>Sotto totale: ALTRI SERVIZI DI CASSA</b>							<b>59.703.703</b>	<b>101.861,32</b>	<b>89</b>	<b>0,26</b>	<b>14.657</b>	<b>430,75</b>
	TESORERIA DELLO STATO	Pagamenti delle amministrazioni centrali		311	14.380,42	4.720	221,01	5.161.910	48.750,54	367	0,16	493.921	513.509,04
		Ripartizione entrate fisco-contributive						498.239	27.200,07			4.505.472	621.470,20
		Spese decentrate (bilancio)		6.131	340.064,31	13.515	14,51	1.192.989	8.542,02	1.658	14,40	520.302	18.643,42
		Spese decentrate (fuori bilancio)		5.551	161.164,26	741	1,53	202.924	192.615,53	126	0,08	138.017	308.515,53
		Stipendi e altre spese ricorrenti				317	0,10	27.361.370	51.049,55	392	7,25	2.295.516	34.628,89
	<b>Sotto totale: TESORERIA DELLO STATO</b>			<b>11.993</b>	<b>515.608,99</b>	<b>19.293</b>	<b>237,16</b>	<b>34.417.432</b>	<b>328.157,69</b>	<b>2.543</b>	<b>21,90</b>	<b>7.953.228</b>	<b>1.496.767,07</b>
	Totale: 31 dicembre 2020			<b>11.993</b>	<b>515.608,99</b>	<b>19.293</b>	<b>237,16</b>	<b>94.121.135</b>	<b>430.019,01</b>	<b>2.632</b>	<b>22,16</b>	<b>7.967.885</b>	<b>1.497.197,82</b>
31/12/2019	ALTRI SERVIZI DI CASSA	Agenzie Fiscali					675.378	2.639,14	104	0,28	21.789	399,30	
		INPS					35.219.512	84.103,03					
	<b>Sotto totale: ALTRI SERVIZI DI CASSA</b>							<b>35.894.890</b>	<b>86.742,17</b>	<b>104</b>	<b>0,28</b>	<b>21.789</b>	<b>399,30</b>
	TESORERIA DELLO STATO	Pagamenti delle amministrazioni centrali		333	13.488,91	5.722	209,58	1.921.982	29.265,65	554	0,29	304.621	396.769,33
		Ripartizione entrate fisco-contributive						507.051	27.120,04			4.724.530	664.168,28
		Spese decentrate (bilancio)		10.590	305.545,86	16.909	19,47	1.164.139	8.305,24	3.369	2.572,64	483.239	16.466,49
		Spese decentrate (fuori bilancio)		4.609	144.952,43	2.825	4,40	277.247	168.698,73	2.857	11,96	195.983	252.963,45
		Stipendi e altre spese ricorrenti				408	0,15	27.146.958	50.254,84	569	16,38	2.373.083	34.935,41
	<b>Sotto totale: TESORERIA DELLO STATO</b>			<b>15.532</b>	<b>463.987,20</b>	<b>25.864</b>	<b>233,60</b>	<b>31.017.377</b>	<b>283.644,50</b>	<b>7.349</b>	<b>2.601,27</b>	<b>8.081.456</b>	<b>1.365.302,96</b>
	Totale: 31 dicembre 2019			<b>15.532</b>	<b>463.987,20</b>	<b>25.864</b>	<b>233,60</b>	<b>66.912.267</b>	<b>370.386,67</b>	<b>7.453</b>	<b>2.601,55</b>	<b>8.103.245</b>	<b>1.365.702,26</b>

Fonte: elaborazioni su dati della Tesoreria Telematica, i dati presentati si basano sul criterio della cassa.



## Appendice

### 2. L'emergenza sanitaria: il sostegno a famiglie e imprese erogato attraverso la Tesoreria

*di Piercarlo Venditti e Ilaria Salvati*

#### Premessa

Nel 2020, per fronteggiare l'emergenza socio-economica generata dalla pandemia da Covid-19, il Governo ha definito iniziative senza precedenti per fornire immediato supporto ai lavoratori, alle imprese e alle famiglie più direttamente colpite dalla crisi economica. La maggior parte di queste iniziative, dal lato della spesa, ha coinvolto la Banca d'Italia nell'esecuzione dei pagamenti, sia in maniera diretta sia attraverso il trasferimento di fondi a soggetti terzi incaricati dell'erogazione ai destinatari finali. In questa nota si fornisce un quadro riepilogativo delle erogazioni dirette eseguite per conto dell'Istituto Nazionale di Previdenza Sociale, dell'Agenzia delle Entrate e del Ministero dei Beni Culturali e del Turismo a partire dal mese di aprile 2020; nella sezione finale vengono trattati alcuni dei trasferimenti indiretti effettuati per il tramite di soggetti terzi destinati al sostegno di famiglie e imprese.

#### 1. I principali dati

Nel 2020 i pagamenti straordinari relativi a prestazioni di sostegno al reddito eseguiti direttamente dalla Tesoreria nei confronti dei beneficiari finali hanno riguardato sia forme di sostegno esistenti (Cassa Integrazione Guadagni – CIG e sussidi di disoccupazione non agricola), sia nuove iniziative introdotte dai decreti legge “Cura Italia”, “Liquidità”, “Rilancio”, “Agosto” e dai quattro decreti “Ristori”. Le misure principali erogate direttamente agli aventi diritto sono state quelle disposte dall'Istituto Nazionale di Previdenza Sociale (INPS) a favore di lavoratori e famiglie, dall'Agenzia delle Entrate (AdE) a favore delle imprese e dal Ministero dei Beni Culturali (MIBACT) nei confronti degli operatori del settore. Da aprile a dicembre 2020, per queste tipologie di spesa sono stati eseguiti nel complesso circa 38,6 milioni di pagamenti per quasi 30,1 miliardi di euro<sup>223)</sup> (cfr. figura 1 e tavola 2). Nello stesso periodo dell'anno precedente, per le uniche due tipologie di erogazioni già in vigore (CIG e sussidio di disoccupazione), era stato effettuato un totale di 11,3 milioni di pagamenti, per 6,9 miliardi di euro<sup>224)</sup>.

A queste misure si sono aggiunte altre iniziative che hanno consentito di erogare forme di sostegno al reddito ai beneficiari finali per il tramite di soggetti terzi. Rientrano in questa tipologia, a titolo esemplificativo, i trasferimenti a

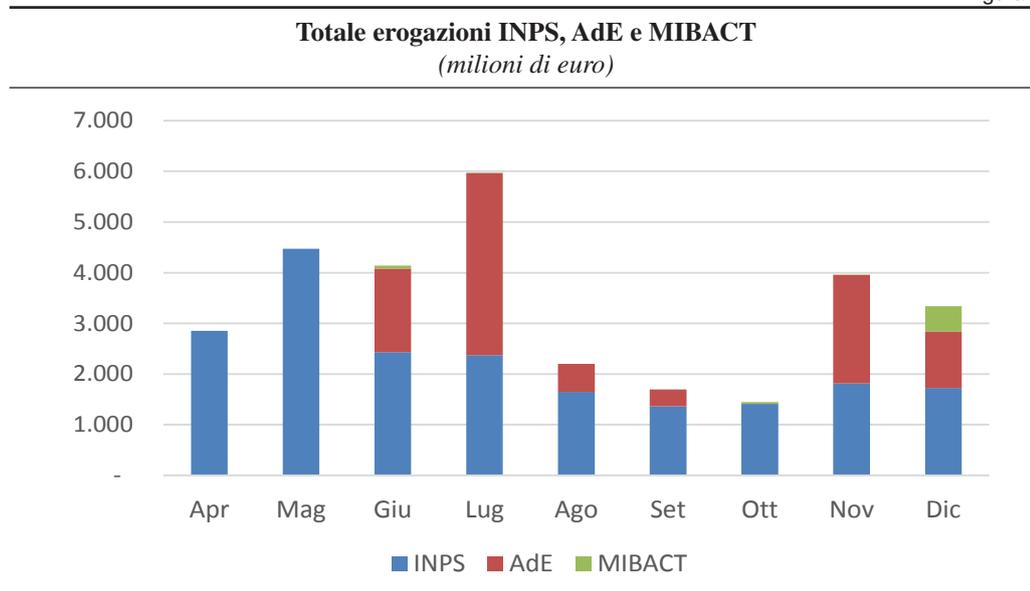
---

<sup>223)</sup> I dati presentati si basano sul criterio della cassa e riguardano i soli pagamenti pervenuti ai beneficiari; questa scelta potrebbe spiegare eventuali discrepanze con le informazioni fornite dalle Amministrazioni che hanno disposto i pagamenti.

<sup>224)</sup> La quota relativa alla CIG nel 2019 è poco più di 100 milioni di euro.

comuni e scuole, a Fondi di Solidarietà bilaterali o alla società Sport e Salute S.p.A. (cfr. paragrafo 4).

Figura 1



Fonte: elaborazioni su dati della Tesoreria Telematica.

Note: la distribuzione temporale dei dati è basata sul criterio di cassa e non di competenza.

## 2. Le misure di sostegno al reddito erogate dall'INPS

Da aprile a dicembre 2020 l'INPS ha disposto per il tramite della Tesoreria 35,5 milioni di operazioni (per 20,1 miliardi di euro) relative a forme di supporto al reddito istituite o accresciute durante la pandemia. Le misure hanno riguardato sia i lavoratori dipendenti – per i quali, come già detto, si è fatto ricorso a strumenti già esistenti (come ad esempio CIG e Naspi), ampliandone notevolmente la possibilità di utilizzo – sia nuovi beneficiari: per lo più lavoratori autonomi e professionisti, ma anche famiglie con figli oppure in difficoltà economiche<sup>225)</sup>. Il numero dei percettori di almeno una delle nuove tipologie di sostegno al reddito introdotte per far fronte all'emergenza sanitaria è pari a circa 5,5 milioni. Il dettaglio delle erogazioni effettuate è presentato nella tavola 2 e descritto di seguito.

- I bonus di sostegno al reddito erogati sono stati 8,9 milioni, per un totale di quasi 6 miliardi di euro (cfr. figure 2 e 3). Gli importi unitari, in linea con le disposizioni di legge, sono stati per la maggior parte pari a 500, 600 e 1.000 euro.
- Per la CIG<sup>226)</sup> (ordinaria e in deroga), nel periodo considerato sono stati eseguiti circa 11,7 milioni di pagamenti diretti dell'INPS, per quasi 5,1 miliardi di euro<sup>227)</sup> (circa 11,8 milioni di operazioni per poco più di 5,1 miliardi di euro nell'intero

<sup>225)</sup> Si fa riferimento a quei nuclei familiari che, sebbene in difficoltà economiche, non avevano le caratteristiche per rientrare tra i percettori del c.d. "Reddito (o pensione) di cittadinanza".

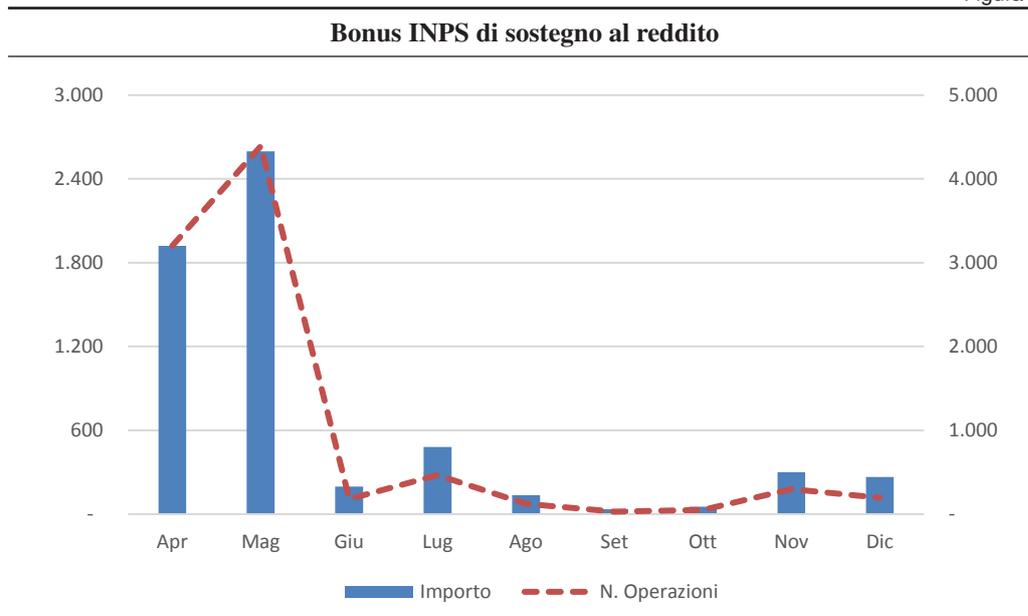
<sup>226)</sup> In questa sezione si considerano tutti i pagamenti relativi alla CIG, anche quelli finalizzati all'erogazione dell'anticipo del 40% previsto dall'art. 71 del DL. 34/2020.

<sup>227)</sup> Queste erogazioni si sono aggiunte alle anticipazioni di cassa integrazione pagate dai datori di lavoro.

2020), ricevuti da 3,5 milioni di beneficiari. Il valore totale delle erogazioni è pari a quasi 50 volte quello rilevato nello stesso periodo dell'anno precedente. A titolo di confronto, infatti, da aprile a dicembre 2019 il totale pagato direttamente dall'INPS era stato pari a circa 103,4 milioni di euro (quasi 130 milioni di euro nell'intero anno). Nel 2020 il picco è stato raggiunto nel mese di giugno, per il quale si sono registrate erogazioni per oltre 1,3 miliardi di euro (cfr. figura 4).

- Riguardo alle forme di sostegno al reddito in caso di disoccupazione non agricola (come ad esempio la **Naspi** o la **Discoll**), da aprile a dicembre 2020 sono stati eseguiti circa 12,3 milioni di pagamenti (oltre 16,1 milioni nell'intero anno) per un importo totale di 7,6 miliardi di euro (circa 10,1 miliardi nell'intero 2020) rivolti a 2,7 milioni di beneficiari. In confronto allo stesso periodo del 2019, quando erano state eseguite circa 11,1 milioni di operazioni (per un ammontare di 6,8 miliardi) si registra un incremento del 10,3% nei volumi. Su base annua, il numero delle operazioni eseguite è aumentato del 7,3% (cfr. figura 5). L'aumento del numero di pagamenti eseguiti si registra nonostante il divieto di licenziamento introdotto dal decreto "Cura Italia" del 17 marzo e in seguito prorogato (da ultimo fino al 31 marzo 2021).
- Sono stati inoltre concessi bonus per l'acquisto di servizi di **baby-sitting** (747 mila pagamenti per oltre 515 milioni di euro) o per la partecipazione a **centri estivi** (304 mila erogazioni per un importo complessivo di 92 milioni di euro; cfr. tavola 2).
- A partire dal mese di giugno 2020 sono stati eseguiti circa 1,5 milioni di pagamenti relativi al "**reddito di emergenza**" (REM) in favore dei nuclei familiari in difficoltà economiche (art. 82 del decreto "Rilancio"), per un importo complessivo di oltre 819 milioni di euro.

Figura 2

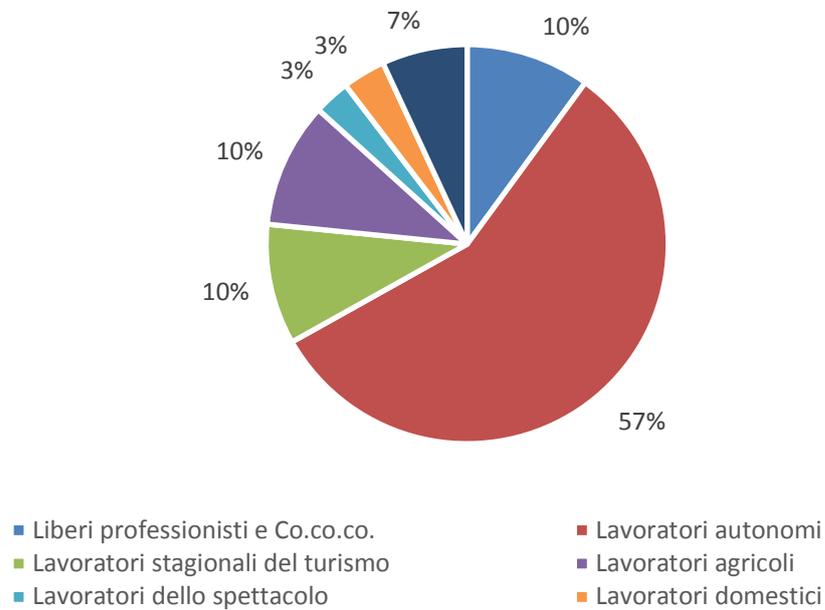


Fonte: elaborazioni su dati della Tesoreria Telematica.

Note: importi in milioni di euro asse sx; n. operazioni in migliaia asse dx. La distribuzione temporale dei dati è basata sul criterio di cassa e non di competenza.

Figura 3

**Bonus INPS di sostegno al reddito per categorie di percettori**  
(% sul totale erogato)



Fonte: elaborazioni su dati della Tesoreria Telematica.

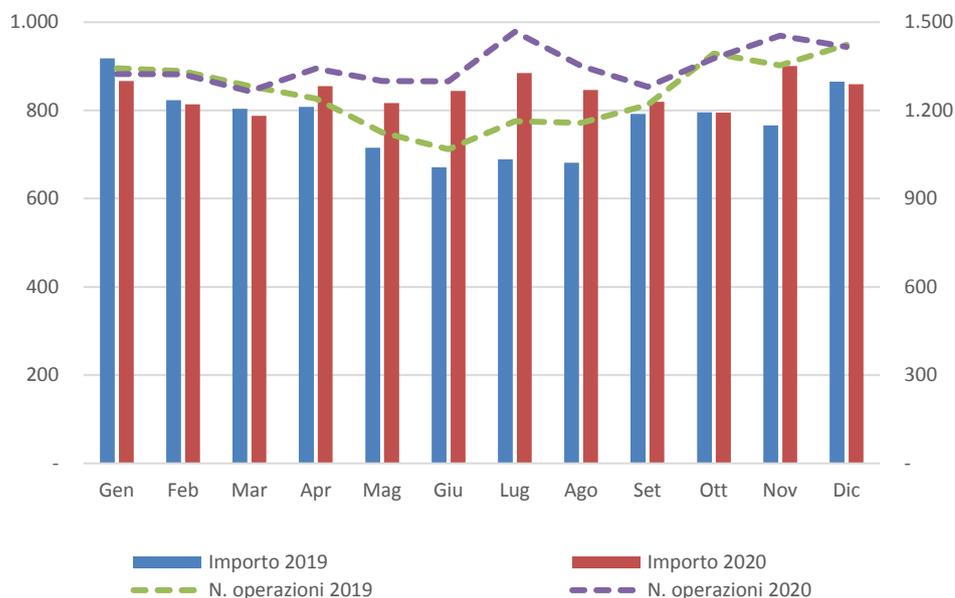
Figura 4

**CIG pagata direttamente dall'INPS – importi erogati 2019/2020**  
(milioni di euro)



Fonte: elaborazioni su dati della Tesoreria Telematica.  
Note: La distribuzione temporale dei dati è basata sul criterio di cassa e non di competenza.

### Erogazioni per il sostegno in caso di disoccupazione non agricola 2019/2020



Fonte: elaborazioni su dati della Tesoreria Telematica.

Note: importi in milioni di euro asse sx; n. operazioni in migliaia asse dx. La distribuzione temporale dei dati è basata sul criterio di cassa e non di competenza.

### 3. I contributi a fondo perduto erogati dall'Agenzia delle Entrate

L'erogazione dei contributi a fondo perduto da parte dell'Agenzia delle Entrate per il tramite della Tesoreria ha preso avvio nel mese di giugno 2020. A fine anno, l'ammontare complessivamente pagato è stato pari a quasi 9,4 miliardi di euro per circa 3,1 milioni di operazioni (cfr. figura 6), di cui di seguito si forniscono i dettagli.

In particolare, sono stati eseguiti:

- Quasi 2,4 milioni di pagamenti (per un egual numero di aziende beneficiarie), pari a 6,6 miliardi di euro, hanno riguardato il contributo a fondo perduto a favore dei lavoratori autonomi e delle piccole imprese che avevano registrato una caduta del fatturato, come previsto dall'art. 25 del decreto "Rilancio". L'importo mediamente erogato è circa 2.800 euro (cfr. tavola 1). I pagamenti da 1.000 euro, cifra minima concedibile alle ditte individuali, da soli rappresentano il 45% del totale delle operazioni eseguite, ma solo il 16% dell'importo erogato (cfr. figura 7). Le disposizioni di importo superiore a 50.000 euro sono poco più di 2.700 (di cui circa 330 superano i 100.000 euro) e rappresentano il 3% dell'ammontare pagato. La quota maggiore dei contributi (27%) è stata assorbita dai beneficiari che hanno ricevuto fondi per un importo compreso tra 10.000 e 50.000 euro.
- Più di 35 mila operazioni, per un ammontare di 87,3 milioni, sono state eseguite in favore delle attività economiche e commerciali localizzate nei centri storici che nel mese di giugno 2020 avevano registrato un fatturato inferiore di almeno due terzi rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente, come disposto dall'art. 59 del

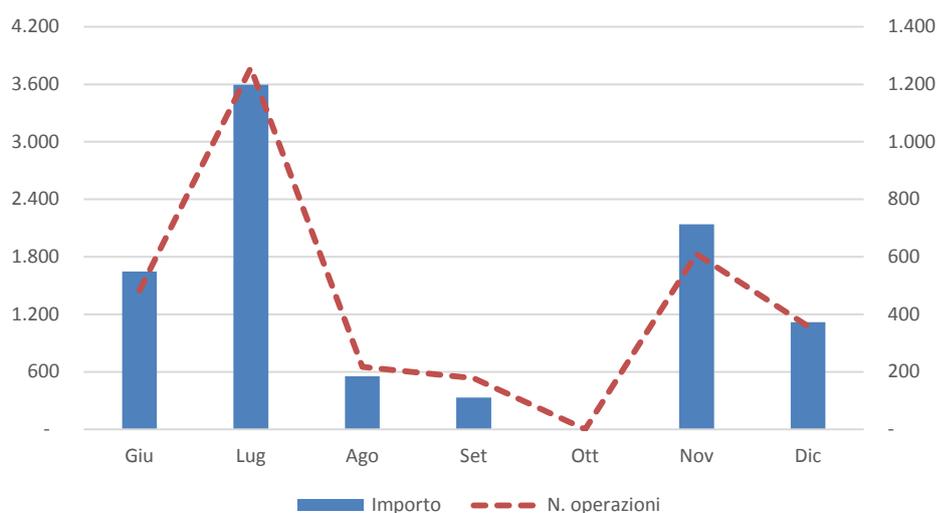
DL 104/2020 (decreto “Agosto”). Gli importi erogati vanno da un minimo di 1.000 euro a un massimo di 150.000 euro, con un ammontare medio di quasi 2.500 euro (cfr. tavola 1). Anche in questo caso la quota numericamente maggiore è rappresentata dai pagamenti di importo minimo (cfr. figura 8), consistenti in più della metà (53%) delle operazioni totali, che però hanno assorbito poco più di un quinto (22%) dell’importo complessivamente erogato. Sono poco più di 70, invece, le operazioni che superano i 50.000 euro, ma da sole corrispondono al 7% del totale dei fondi pagati.

- Circa 670 mila erogazioni, per un importo totale di oltre 2,6 miliardi, sono state dirette a poco più di 571.000 operatori dei settori economici interessati dalle restrizioni introdotte con il DPCM del 24 ottobre 2020 (in particolare, il comparto alberghiero, della ristorazione o dello spettacolo), in base all’art. 1 del DL 137/2020 (decreto “Ristori”). In media sono stati erogati quasi 4.000 euro, con contributi che vanno da un minimo di 500 euro a un massimo di 150.000 euro (cfr. tavola 1). La distribuzione dei pagamenti per classi di importo appare meno concentrata rispetto ai casi precedenti, con quelli di ammontare superiore ai 2.000 euro e fino ai 5.000 euro che rappresentano la fascia preponderante (29% del totale; cfr. figura 9). Dal punto di vista dell’importo, tuttavia, sono i pagamenti superiori a 10.000 euro e fino a 50.000 euro che hanno assorbito la quota maggiore (30% del totale erogato). I quasi 2.600 pagamenti di importo superiore a 50.000 da soli hanno erogato il 9% del totale delle risorse; tra le quasi 870 operazioni di importo superiore ai 100.000, più della metà (il 52,5%) è rappresentato da erogazioni di importo massimo (150.000 euro).

Infine, con la collaborazione dell’Agenzia dell’Entrate e delle filiali di Banca d’Italia, il Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo ha disposto quasi 25 mila operazioni per erogare misure di ristoro alle perdite subite dalle aziende del comparto, per un totale di 601,3 milioni di euro (cfr. tavola 2).

Figura 6

#### Erogazione dei contributi a fondo perduto disposti dall’Agenzia delle Entrate



Fonte: elaborazioni su dati della Tesoreria Telematica.

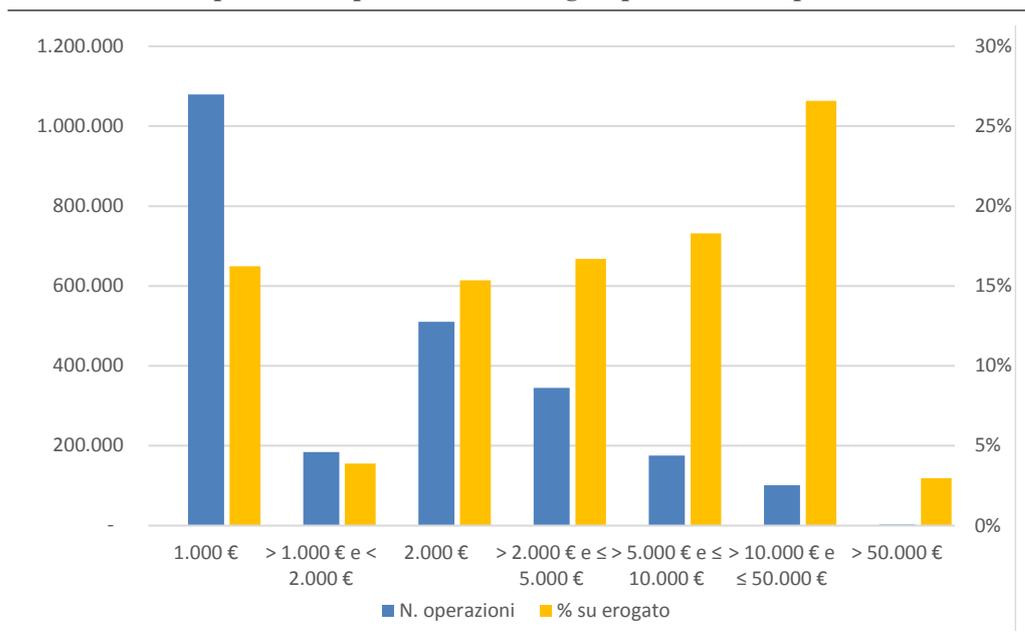
Note: importi in milioni di euro asse sx; n. operazioni in migliaia asse dx. La distribuzione temporale dei dati è basata sul criterio di cassa e non di competenza.

**Contributi a fondo perduto dell'Agenzia delle Entrate  
caratteristiche principali**

	<b>N. operazioni (migliaia)</b>	<b>Importo complessivo (mln €)</b>	<b>Importo medio</b>	<b>Importo mediano</b>	<b>Dev. tandard</b>
Contributi DL "Rilancio"	2.388,6	6.625,5	2.774,1	1.504	4.621
Contributi DL "Agosto"	35,1	87,3	2.487	1.000	5.359
Contributi DL "Ristori"	669,9	2.649,8	3.955	2.000	7.387
<b>Totale</b>	<b>3.093,6</b>	<b>9.362,6</b>	<b>3.026,7</b>	<b>2.000</b>	<b>5.373</b>

Fonte: elaborazioni su dati della Tesoreria Telematica.

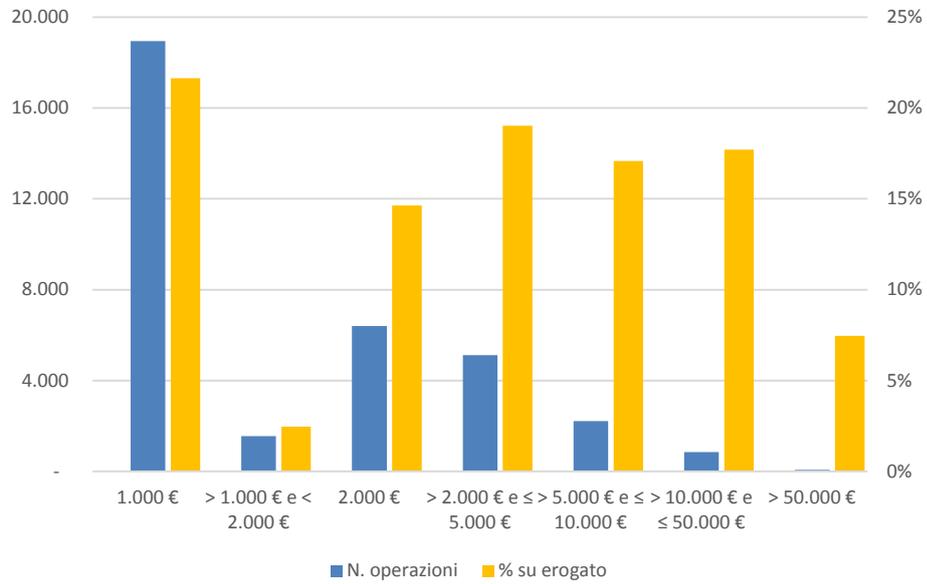
**Contributi a fondo perduto ex decreto "Rilancio" (imprese e autonomi)  
Operazioni e quota sul totale erogato per classi di importo**



Fonte: elaborazioni su dati della Tesoreria Telematica. Note: n. operazioni asse sx; % su erogato asse dx.

Figura 8

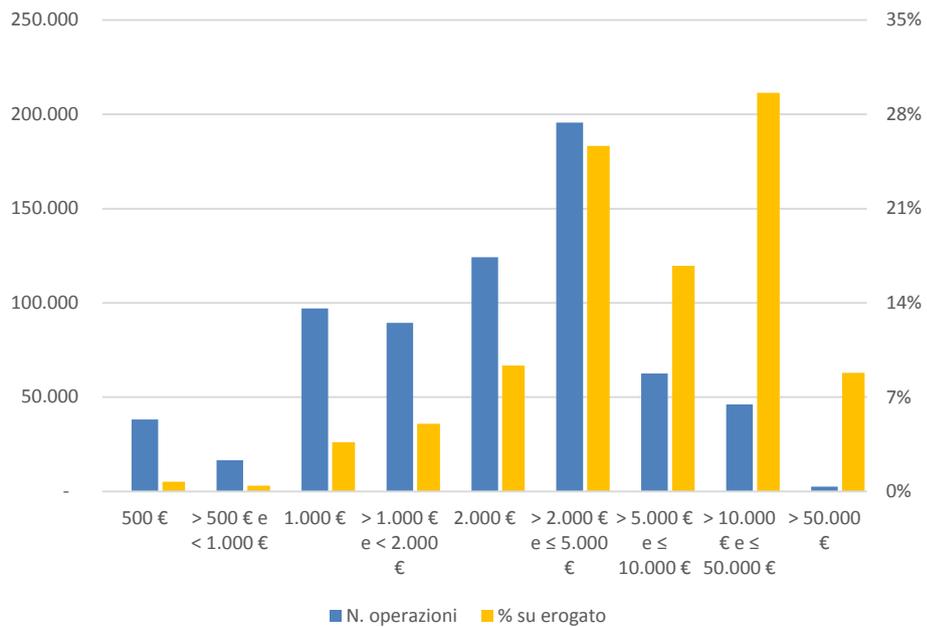
**Contributi a fondo perduto ex decreto “Agosto” (attività centri storici)  
Operazioni e quota sul totale erogato per classi di importo**



Fonte: elaborazioni su dati della Tesoreria Telematica. Note: n. operazioni asse sx; % su erogato asse dx.

Figura 9

**Contributi a fondo perduto ex decreto “Ristori”  
(comparto alberghiero, ristorazione ecc.)  
Operazioni e quota sul totale erogato per classi di importo**



Fonte: elaborazioni su dati della Tesoreria Telematica. Note: n. operazioni asse sx; % su erogato asse dx.

#### **4. Altre erogazioni**

In aggiunta ai contributi di sostegno al reddito erogati direttamente a famiglie, lavoratori e imprese, la Tesoreria ha erogato ulteriori risorse, anche fuori bilancio, dirette a soggetti terzi per il successivo accredito ai beneficiari finali, per il quale la Banca d'Italia non ha informazioni di dettaglio. Tra le iniziative di maggior rilievo si segnalano, ad esempio, i fondi erogati a favore delle scuole (155 milioni di euro), finalizzati all'acquisto di dispositivi e strumenti digitali individuali per lo svolgimento della didattica digitale integrata. Inoltre, ai Comuni e alle Regioni sono stati diretti circa 1.150 milioni per interventi di sostegno di carattere economico e sociale connessi all'emergenza da virus COVID-19, di cui 400 milioni per interventi di solidarietà alimentare.

Al comparto dello sport sono stati eseguiti trasferimenti per 933 milioni di euro, di cui 591 milioni erogati tramite la società Sport e Salute S.p.A. Per quanto riguarda il supporto alle imprese, a titolo esemplificativo si segnalano i fondi trasmessi a Poste Italiane S.p.A. (per 250 milioni di euro) finalizzati all'erogazione dei contributi per il "bonus ristorazione" (ex art. 58 del DL "Agosto"), mentre 600 milioni sono stati pagati in favore della Cassa per i servizi energetici e ambientali relativamente alla riduzione degli oneri per le bollette energetiche per uso non domestico (ex art. 30 del DL "Rilancio"). Circa 1,07 miliardi di euro sono stati destinati a Casse o Enti nazionali di previdenza che assistono particolari categorie di lavoratori (ad esempio ENPAM, ENPAP, INARCASSA).

Inoltre è stato previsto il finanziamento di diverse tipologie di fondi. A titolo esemplificativo, al "Fondo per la salvaguardia dei livelli occupazionali" sono stati trasmesse risorse per 300 milioni di euro; al fondo "Forma Temp" sono state fornite risorse per 215 milioni di euro. Sono stati finanziati fondi di solidarietà bilaterale alternativi, come quello a favore del settore dell'artigianato (FSBA), al quale sono stati diretti circa 1,8 miliardi di euro.

Infine, per fornire ulteriore supporto alle imprese e in conformità con quanto previsto nel decreto "Rilancio", è stato rifinanziato a fine maggio il Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese per 3.950 milioni.

**Erogazioni eseguite direttamente dalla Tesoreria  
(su disposizioni INPS, AdE e MIBACT)  
(dal 1° aprile al 31 dicembre 2020 per tipologia e percettori)**

<b>Tipologia prestazione</b>	<b>N. prestazioni (migliaia)</b>	<b>Importo (mln €)</b>	
<b>Bonus INPS:</b>			
<i>Art. 27 DL 18/2020</i>	<i>Liberi professionisti e Co.co.co.</i>	888,6	598,9
<i>Art. 28 DL 18/2020</i>	<i>Lavoratori autonomi</i>	5.571,2	3.405,7
<i>Art. 29 DL 18/2020 e art. 84 c.5 DL 34/2020</i>	<i>Lavoratori stagionali del turismo</i>	669,8	584,4
<i>Art. 30 DL 18/2020</i>	<i>Lavoratori agricoli</i>	1.085,4	608,7
<i>Art. 38 DL 18/2020, art. 84 c.10 DL 34/2020 e art. 15 DL 137/2020</i>	<i>Lavoratori dello spettacolo</i>	175,8	173,9
<i>Art. 44 DL 18/2020</i>	<i>Lavoratori settore turismo a tempo determinato e altri lavoratori autonomi e liberi professionisti<sup>1</sup></i>	30,5	34,6
<i>Art. 85 DL 34/2020</i>	<i>Lavoratori domestici</i>	209,0	207,4
<i>Art. 44bis DL 34/2020</i>	<i>Lavoratori autonomi nei comuni ex "zona rossa"</i>	2,0	2,2
<i>Art. 222 DL 34/2020</i>	<i>Pescatori autonomi</i>	0,9	0,8
<i>Art. 2 lett. A DM 10/2020 e art. 15 c. 3 DL 137/2020</i>	<i>Lavoratori stagionali non settore turismo</i>	136,3	156,8
<i>Art. 2 lett. B DM 10/2020 e art. 15 c. 3 DL 137/2020</i>	<i>Lavoratori intermittenti</i>	150,7	190,9
<i>Art. 2 lett. C DM 10/2020 e art. 15 c. 3 DL 137/2020</i>	<i>Lavoratori autonomi occasionali</i>	0,4	0,8
<i>Art. 2 lett. D DM 10/2020 e art. 15 c. 3 DL 137/2020</i>	<i>Lavoratori incaricati alla vendite a domicilio</i>	20,8	25,4
<i>Art. 15 c. 5 DL 137/2020</i>	<i>Lavoratori settore turismo a tempo determinato</i>	0,3	0,5
<i>Art. 15 c. 2 DL 137/2020</i>	<i>Lavoratori settore turismo in somministrazione</i>	0,0	0,0
<b>Totale bonus lavoratori INPS</b>	<b>8.941,7</b>	<b>5.991,1</b>	
Cassa integrazione guadagni <sup>2</sup>	11.744,0	5.087,2	
Disoccupazione non agricola	12.259,3	7.587,8	
Bonus baby sitter	747,7	515,2	
Bonus centro estivo	304,3	92,1	
Reddito di emergenza	1.487,8	819,2	
<b>Totale pagamenti INPS</b>	<b>35.484,9</b>	<b>20.092,6</b>	
Finanziamenti a fondo perduto Agenzia delle Entrate:			
<i>Ex art. 25 DL 34/2020 (Decreto "Rilancio")</i>	2.388,6	6.625,5	
<i>Ex art. 59 DL 104/2020 (Decreto "Agosto")</i>	35,1	87,3	
<i>Ex art. 1 DL 137/2020 (Decreto "Ristori")</i>	669,9	2.649,8	
<b>Totale finanziamenti Agenzia dell'Entrate</b>	<b>3.093,6</b>	<b>9.362,6</b>	
<b>Finanziamenti MIBACT per aziende del turismo e dello spettacolo</b>	<b>24,9</b>	<b>601,3</b>	
<b>TOTALE</b>	<b>38.603,4</b>	<b>30.056,5</b>	

Fonte: elaborazioni su dati della Tesoreria Telematica.

(1) Si tratta dei lavoratori autonomi e dei liberi professionisti iscritti agli enti di diritto privato di previdenza obbligatoria, che sono esclusi quindi dagli altri bonus pagati; (2) si considerano tutti i pagamenti relativi alla CIg, anche quelli finalizzati all'erogazione dell'anticipo del 40% previsto dall'art. 71 del DL.34/2020.

## 5. Tesoreria estera

di Alessandra Bacà, Francesca Sarri e Paolo Zanela

### Premessa

La tesoreria estera rappresenta l'attività di pagamento e riscossione effettuata per conto delle amministrazioni statali al di fuori dei confini nazionali e svolta tramite una rete di banche corrispondenti, presso le quali sono intrattenuti conti in valuta, ovvero tramite il servizio "multicurrency" affidato alla Banca Popolare di Sondrio.

Fino al 2007 tale funzione, distinta dal servizio di tesoreria statale, era gestita dall'Ufficio Italiano Cambi (UIC) ai sensi dell'art. 3 del DPR n. 482/2001 e sulla base di una specifica convenzione con il Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF). A partire dal 1° gennaio 2008, in ottemperanza al decreto legislativo n. 231 del 21 novembre 2007, l'Ufficio Italiano dei Cambi (UIC) è stato soppresso, e i suoi compiti relativi all'attività di tesoreria estera sono stati trasferiti al Servizio Tesoreria dello Stato della Banca d'Italia.

Con l'introduzione dell'euro e la costituzione della SEPA<sup>228)</sup>, che ha equiparato ai pagamenti domestici tutti i pagamenti in euro nei paesi aderenti all'area, in base alla convenzione vigente con il MEF, sono definite come "operazioni di tesoreria estera", le transazioni in euro con beneficiari esterni alla SEPA, oltre a quelle nelle valute diverse dall'euro quotate dal SEBC (Sistema Europeo delle Banche Centrali)<sup>229)</sup>.

Con l'avvio della SEPA, la parte di pagamenti e incassi in euro per residenti in paesi dell'area SEPA non viene più regolata attraverso banche corrispondenti, ma tramite il Centro Applicativo della Banca d'Italia (CABI), per analogia con quanto previsto per i pagamenti di "tesoreria domestica" diretti nel territorio nazionale.

Le operazioni di pagamento rappresentano la parte preponderante dei volumi di tesoreria estera, pari a circa il 96% del totale, e vengono svolte prevalentemente a favore di ambasciate, consolati, personale militare e pensionati residenti all'estero.

Gli introiti in valuta a favore delle PA sono, invece, corrisposti da soggetti residenti in altri paesi attraverso versamenti sui conti che la Banca d'Italia intrattiene presso le banche corrispondenti estere; alle amministrazioni beneficiarie è riconosciuto il controvalore in euro di quanto ricevuto in valuta.

---

<sup>228)</sup> La *Single Euro Payments Area* (SEPA), avviata il 1° febbraio 2014 per i paesi dell'Area Euro, costituisce l'Area Unica dei Pagamenti in Euro, ovvero 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.

<sup>229)</sup> Le amministrazioni dello Stato che devono effettuare pagamenti in valute diverse da quelle quotate dalla BCE inoltrano al Dipartimento del Tesoro del Ministero dell'economia e delle Finanze specifiche richieste per l'utilizzo delle disponibilità esistenti sui conti correnti valuta tesoro. In caso di mancata disponibilità su tali conti, le amministrazioni dello Stato utilizzano come valuta di pagamento l'euro, ovvero una delle valute quotate dal Sistema europeo di banche centrali.

## 5.1 I pagamenti di tesoreria estera

I pagamenti vengono effettuati previo accredito dei necessari fondi su un apposito conto della Banca (c.d. “conto anticipi”) intestato al MEF, i cui saldi serali sono riversati sul “Conto Disponibilità” del Tesoro in quanto rientranti nel novero dei “*Government Deposits*”, sulla base di procedure ormai quasi completamente automatizzate.

I fondi vengono acquisiti mediante estinzione di un titolo di spesa da parte dell’amministrazione ordinante, che trasmette successivamente le informazioni necessarie per eseguire il pagamento (nome e cognome del beneficiario, coordinate bancarie del creditore finale, causale del pagamento, valuta).

L’importo dei titoli di spesa emessi a copertura dei pagamenti rappresenta il controvalore in euro della somma da riconoscere al creditore, ed è calcolato dalle amministrazioni statali sulla base del cambio di riferimento noto all’atto dell’emissione del titolo di spesa, ovvero del cambio di riferimento fisso per le amministrazioni che adottano i cambi di finanziamento.

Alle operazioni in valuta sono applicati i cambi del giorno di esecuzione dei pagamenti secondo il tasso concordato con il MEF (attualmente tasso Bloomberg Fix delle 14).

Le differenze di cambio, riscontrate tra l’importo versato dalle amministrazioni ordinanti e il controvalore in euro risultante dall’operazione di contro-valutazione, sono regolate dal MEF. A tal fine la Banca è autorizzata a prelevare l’importo delle differenze di cambio dall’apposito conto intestato al MEF “Differenze cambio cessione valute”. In caso di differenze di cambio a credito del MEF, la Banca versa i relativi importi sul predetto conto, cui è applicato un tasso di interesse analogo a quello previsto per il “Conto Disponibilità” aperto dal MEF presso la Banca d’Italia.

Il conto “Differenze cambio cessione valute” non può presentare saldi a debito; la Banca non dà, infatti, luogo ai pagamenti che generino differenza a debito del predetto conto.

Il pagamento viene effettuato, tramite bonifico SEPA o banca corrispondente, sulla base di criteri di efficienza, economicità e tempestività del servizio.

In particolare, per i soggetti raggiungibili in area SEPA, il bonifico viene regolato in euro attraverso il sistema di clearing CABI. Le transazioni vengono immesse in parte in BI-COMP e in parte in STEP2, sulla base della banca del beneficiario. Si procede, quindi, ad effettuare il regolamento in moneta di banca centrale in TARGET2.

Per i soggetti raggiungibili extra SEPA, il bonifico viene effettuato in euro o in valuta sulla banca corrispondente, ovvero tramite il servizio “multicurrency”.

Attualmente il servizio di “tesoreria estera” sconta un deficit di ampiezza delle valute disponibili: le valute per le quali si hanno conti sono quelle più rappresentative, tra cui dollari USA, franchi svizzeri, sterline.

Per i pagamenti da effettuarsi nelle restanti valute quotate dal SEBC, la Banca dovrebbe rivolgersi al mercato, con la conseguente applicazione del tasso di negoziazione stesso, invece del tasso Bloomberg. Proprio per fronteggiare questa evenienza, ed in

linea con l'esigenza di razionalizzare la rete dei corrispondenti, è stato affidato alla Banca Popolare di Sondrio un servizio "multicurrency", che prevede l'esecuzione di bonifici in euro fuori dell'area SEPA senza accensione di un conto di corrispondenza, ma con copertura contestuale.

La rendicontazione alle PA sia dei pagamenti sia di eventuali restituzioni di somme (ad esempio, per coordinate bancarie non corrette) viene effettuata dalla Banca su base mensile.

#### **RIQUADRO 10**

##### **“Novità normative” (bonifici esteri)**

Recentemente, le Banche Centrali di alcuni Paesi Esteri (tra cui Arabia Saudita, Cina, India, Russia, ...) hanno reso obbligatoria, per fini statistici, l'indicazione del "purpose payment code" (PPC) nelle operazioni di movimentazione dei conti correnti bancari accessi nel proprio Paese. Pertanto, per poter finalizzare i pagamenti verso tali Paesi, le amministrazioni statali devono indicare nella causale della disposizione il PPC valido in ciascun paese della banca in cui vige l'obbligo.

È stato, altresì, reso obbligatorio l'indirizzo dell'amministrazione ordinante ai fini delle verifiche di antiriciclaggio previste dal Regolamento (UE) 2015/847 del 20 maggio 2015.

## **5.2 Gli incassi di tesoreria estera**

Il Decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 12 giugno 2019 stabilisce che gli incassi affluiscono in euro alle pertinenti voci del bilancio dello Stato; la conversione valutaria e l'operazione di pagamento avvengono, quindi, a cura del pagatore. Qualora i soggetti debitori delle Amministrazioni versino le spettanze sui conti correnti della Banca aperti presso i corrispondenti, è onere dell'Istituto curare la finalizzazione al pertinente capitolo di bilancio.

Sui conti di corrispondenza permangono i versamenti in valuta previsti da apposite disposizioni (es. transfrontalieri per riversamenti in franchi svizzeri).

Nei casi degli introiti in valuta di dubbia imputazione – trascorsi non oltre 90 giorni dalla data dell'accredito sui conti di corrispondenza, ed essendo risultata infruttuosa l'istruttoria intrapresa per assenza di ulteriori informazioni o riscontro da parte della banca corrispondente – ovvero per operazioni non di pertinenza della PA (introiti a favore di privati), si procede alla restituzione dell'importo al versante estero, autorizzando il corrispondente ad addebitare il conto di Banca.

## **5.3 I crediti documentari**

Il credito documentario è una tipica operazione bancaria utilizzata di norma per il regolamento di transazioni commerciali, nazionali e internazionali, che riguardano le forniture di beni e servizi.

Tale strumento prevede, a fronte della fornitura di un bene o di un servizio, 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) dietro presentazione di idonea documentazione e dopo la verifica del rispetto delle condizioni definite nel contratto.

L'apertura di un credito documentario prevede quindi la stipula di due contratti autonomi ma collegati: uno tra compratore e venditore per la fornitura dei beni e/o servizi e l'altro tra emittente, ordinante e beneficiario per il pagamento del corrispettivo. L'intermediario bancario si assume l'impegno inderogabile di pagare, per conto del compratore, il venditore dietro presentazione di specifici documenti indicati nel contratto stipulato tra compratore e venditore.

Dal punto di vista giuridico, 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.

L'interposizione dell'intermediario bancario, consente 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<sup>230</sup>.

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

---

<sup>230</sup>) L'ultimo aggiornamento delle N.U.U. è stato effettuato nel luglio 2007 con l'emanazione della *Pubblicazione ICC (Brochure) 600*.

disponibilità in euro o in valuta differente (prevalentemente dollari USA)<sup>231)</sup>. Il ricorso ai corrispondenti 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).

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

L'apertura del credito documentario, in euro o in valuta, presuppone quindi l'invio da parte dell'Amministrazione di un titolo di spesa, di norma un mandato informatico, e di un modulo cartaceo contenente le informazioni relative al beneficiario e alle condizioni contrattuali:

- il titolo di spesa viene estinto e versato sul "conto anticipi" della Banca e comporta le medesime attività di provvista e gestione descritte nei paragrafi precedenti per un normale pagamento;

---

<sup>231)</sup> 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 dalle circolari MEF nr. 33/2018 e nr. 11/2019 e 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 alcune 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.).

- le informazioni contenute nel modello cartaceo sono inserite nella procedura SPACE (che gestisce anche i crediti documentari) al fine di creare il messaggio SWIFT per il colloquio con i corrispondenti.

Sul piano tecnico l'estinzione del titolo di spesa comporta il trasferimento della somma sui conti accesi presso le banche corrispondenti le quali agiscono, su disposizioni della Banca d'Italia, come incaricate ovvero come rimborsanti (della banca 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.

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.

La gestione di un credito documentario si caratterizza per la rilevanza dell'istruttoria amministrativa svolta nell'interesse della pubblica amministrazione ordinante. In particolare, il rapporto con l'ordinante si esplica in molteplici scambi cartolari via PEC mentre il colloquio con il corrispondente è gestito interamente con la procedura SPACE: ad ogni operazione del credito (apertura, integrazione, proroga, variazione, utilizzo, autorizzazione) corrisponde una specifica transazione SPACE collegata ad una specifica tipologia di messaggio SWIFT). Le comunicazioni informali via e-mail, con entrambi gli interlocutori, sono intense e hanno assunto una grande rilevanza durante l'emergenza causata dal Covid 19.

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 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.

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.

#### 5.4 Le prospettive della tesoreria estera

Le iniziative intraprese con l'obiettivo di migliorare l'efficienza dei pagamenti e degli incassi all'estero delle amministrazioni statali sono numerose.

La semplificazione e la standardizzazione dei processi di lavoro sono state realizzate a partire da un coinvolgimento diretto della PA, sempre in collaborazione con il MEF.

Sul fronte dei pagamenti, sono stati realizzati con le PA interessate interventi informatici volti a canalizzare automaticamente sulle procedure di "tesoreria domestica" i pagamenti in euro a beneficiari raggiungibili in area SEPA potendo, in tal modo, garantire il rispetto delle circolari MEF nr. 33/2018 e nr. 11/2019, che prevedono che tali operazioni debbano essere eseguite direttamente, con le stesse procedure previste per i bonifici domestici.

Sono state, altresì, concordate con le amministrazioni che ancora prevedono l'assegno quale strumento di pagamento all'estero modalità alternative di finalizzazione delle somme, al fine di eliminare i rischi operativi connessi all'eventuale smarrimento di tali valori e di ridurre i costi di transazione ad essi associati.

Nell'ambito del più generale progetto di reingegnerizzazione della tesoreria telematica, si prevede il superamento della procedura SPACE, attualmente utilizzata per l'operatività di "tesoreria estera", e l'instradamento delle transazioni in valuta con le stesse funzionalità e tracciati informatici della "tesoreria domestica", opportunamente adeguati per la gestione delle valute diverse dall'euro e dei pagamenti in euro extra SEPA.

Sul fronte dei crediti documentari è previsto il superamento del modello cartaceo con il quale l'Amministrazione comunica le informazioni necessarie per l'apertura del credito documentario attraverso la realizzazione di un flusso informativo (OPI-Crediti).

Il progetto, previsto sempre nell'ambito della reingegnerizzazione delle procedure di tesoreria, permetterà l'acquisizione automatica delle informazioni che caratterizzano il credito con contemporanea creazione della messaggistica SWIFT necessaria per il colloquio con gli intermediari bancari.

Il flusso informativo alimenterà un *database* di servizio che consentirà la gestione dei crediti, replicando, in maniera evolutiva, quanto ora accade con la procedura SPACE e consentirà la consultazione dei dati per finalità informative.



## 6. Gli atti impeditivi di tesoreria

di Lucia D'Alessandro e Giuseppe Russo<sup>232)</sup>

### 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<sup>233)</sup>.

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<sup>234)</sup> 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

---

<sup>232)</sup> Gli Autori ringraziano Dario Burgio, Salvatore Perifano e Gloria Pignattai per gli utili suggerimenti forniti e Domenico Faraci e Maria Letteria Donato per il prezioso contributo nell'elaborazione dei dati statistici e della relativa tavola.

<sup>233)</sup> Un'ulteriore tipologia di atto impeditivo è costituita dal fermo amministrativo (art. 69, comma 6, del R.D. 18 novembre 1923, n. 2440 e art. 171 delle Istruzioni sul Servizio di Tesoreria, approvate con Decreto del Ministro Economia e Finanze del 29 maggio 2007), la cui gestione non comporta particolari problemi per la Tesoreria dello Stato.

<sup>234)</sup> D.L. 31 agosto 1987, n. 359, che ha introdotto l'art. 1-bis della L. 29 ottobre 1984, n. 720, e D.L. 18 gennaio 1993, n. 8, che ha previsto, aggiungendo il comma 4-bis all'art. 1-bis, l'esonero della tesoreria statale dall'obbligo di accantonamento.

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, stavolta presumibilmente come conseguenza dell’opzione, da parte dei legali, di pignorare come terzo la banca tesoriere dell’ente<sup>235)</sup>.

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<sup>236)</sup>, 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 P.A., 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”<sup>237)</sup>.

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.

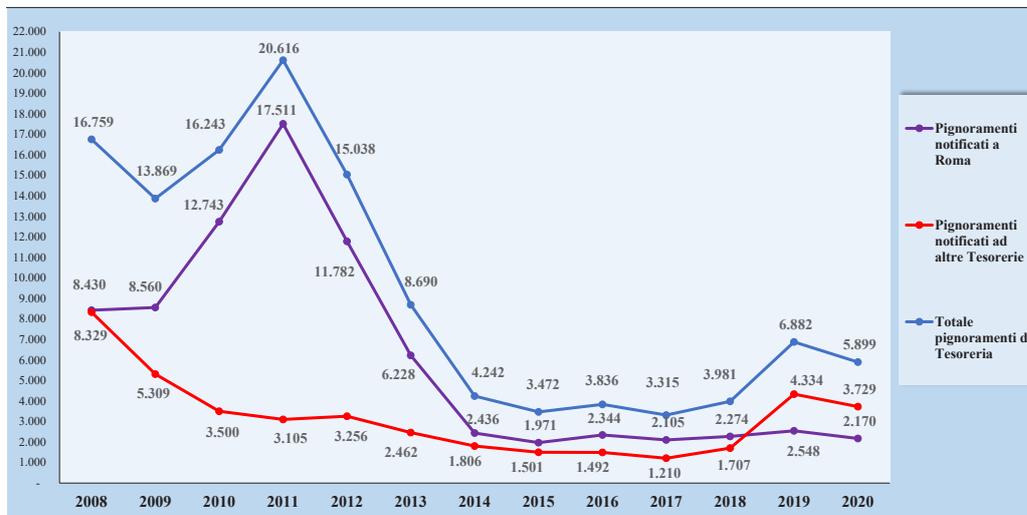
Negli ultimi anni ha avuto luogo una ripresa del fenomeno in termini quantitativi, come effetto di numerosi pignoramenti notificati in danno dell’Agenzia delle Entrate Riscossione presso alcune Tesorerie, e in particolare quella di Salerno.

---

<sup>235)</sup> 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.

<sup>236)</sup> Per avere un’idea sulla incidenza della “Legge Pinto” sul fenomeno basti considerare che nel 2012 i pignoramenti aventi tale origine si sono attestati a circa l’80 per cento degli oltre 15.000 pignoramenti notificati alle Tesorerie.

<sup>237)</sup> Per tale forma di pignoramento, cfr. *infra*, par. 6.4.



Pur in presenza di un calo del numero di pignoramenti notificati rispetto al 2011, 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<sup>238)</sup>, ma anteriore alla riforma introdotta dalla L. 24 dicembre 2012, n. 228 (cfr. *infra*), il pignoramento presso terzi è qualificabile come una “*fattispecie complessa a formazione progressiva*”, a integrare la quale concorrono: 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 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.

<sup>238)</sup> Cfr. Cass., 26.07.2005, n. 15615; Cass., 6.1.2002, n. 15549; Cass. 3.10.1997, n. 9673, in *Leggitalia.it*. In tempi più recenti, si sono tuttavia riscontrati orientamenti giurisprudenziali secondo cui, tenendo conto delle modifiche al codice di procedura civile introdotte dalla L. n. 52/06, “il pignoramento presso terzi si perfeziona necessariamente al momento della sua notificazione al terzo, e riguardo quindi ai crediti eventualmente a quella data esistenti (...) mentre i crediti eventualmente venuti ad esistenza in itinere, dopo la notificazione al terzo dell’atto di pignoramento, rimangono estranei all’esecuzione” (Trib. Roma, 22.02.2012, n. 3655, in *Leggitalia.it*).

Come evidenziato in dottrina, “forse nessuna figura del processo riveste un ruolo al tempo stesso defilato e centrale sulla scena litigiosa al pari del terzo debitor debitoris”<sup>239)</sup>; 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”<sup>240)</sup> si fondano diverse teorie sugli effetti sostanziali della dichiarazione di terzo, considerata di volta in volta, in dottrina e in giurisprudenza, come riconoscimento o confessione del debito oppure mera dichiarazione di scienza.

Secondo la giurisprudenza della Corte di Cassazione (e in larga misura anche in dottrina) il terzo non è parte nel processo esecutivo e, di conseguenza, viene ritenuto carente della legittimazione a far valere sia l’impignorabilità delle cose o dei crediti colpiti dal pignoramento, sia l’incompetenza territoriale del giudice prescelto dal creditore<sup>241)</sup>.

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

In tale scenario, il terzo, coinvolto in una causa alla quale è estraneo, non è pienamente tutelato da un sistema normativo e di prassi giudiziaria che gli consenta di assolvere il proprio compito al sicuro dal rischio di duplicazione del pagamento e indenne da ogni costo (anche legale) derivante dalla gestione del credito sottoposto a espropriazione. 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), compreso tra le contrapposte esigenze del creditore procedente e del debitore esecutato.

---

<sup>239)</sup> Cfr. Frisullo A., *Il terzo*, in Auletta F. (a cura di), *Le espropriazioni presso terzi*, Bologna, 2011, p. 93.

<sup>240)</sup> Cfr. Cass. 17.11.2003, n. 17367, in *Leggiditalia.it*.

<sup>241)</sup> Cfr. 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 preceettato maggiorato della metà (art. 546 c.p.c.), che formano oggetto della conseguente dichiarazione di terzo (art. 547 c.p.c.).

L'obbligo di accantonamento viene assolto dalla Tesoreria dello Stato con modalità differenti a seconda che la procedura esecutiva sia volta contro soggetti privati (potenziali beneficiari di titoli di spesa) oppure contro uffici centrali o periferici dello Stato, aziende e amministrazioni autonome statali, ovvero altri enti pubblici o enti operanti nel settore dei pagamenti pubblici. Nel primo caso 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, I.S.T.), ovvero di non aver ricevuto titoli di spesa intestati al debitore (art. 165, comma 3, I.S.T.). Quando invece il pignoramento è volto contro amministrazioni o enti detentori di disponibilità presso la Tesoreria, quest'ultima è l'unico *debitor debitoris* e, conseguentemente, vincola direttamente e dichiara le eventuali disponibilità del debitore esecutato (art. 165, comma 4, I.S.T.).

La dichiarazione di terzo riguardante procedure esecutive di interesse della Tesoreria dello Stato è resa con le modalità disciplinate dal codice di procedura civile che attualmente prevede l'invio della dichiarazione al creditore procedente a mezzo raccomandata o a mezzo di posta elettronica certificata<sup>242)</sup>.

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

Mentre in un normale atto di pignoramento i riferimenti che si rinvergono 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 veste di terzo pignorato, dovendosi attenere al criterio secondo il quale il pignoramento non può estendersi ai fondi di pertinenza di amministrazioni diverse da quella esecutata (estraneae al rapporto processuale), può incontrare difficoltà interpretative derivanti dalla "*articolazione territoriale assunta*

---

<sup>242)</sup> 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.

*dalla pubblica amministrazione, dalla crescente trasversalità con cui operano le sue strutture e dalla formulazione sempre meno puntuale con cui vengono redatti gli atti di pignoramento da parte dei legali*<sup>243)</sup>.

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

Quanto all'estensione temporale dell'obbligo di accantonamento, la riforma introdotta dalla richiamata L. n. 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.

Tale orientamento è stato corroborato dalla riforma al codice di procedura civile introdotta dalla L. n. 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.)<sup>244)</sup> – in considerazione della perdita di centralità dell'udienza quale momento di perfezionamento del pignoramento e cristallizzazione dell'obbligo del terzo<sup>245)</sup>.

La linea di condotta assunta dalla Banca, inizialmente condivisa da alcuni importanti Tribunali, non ha trovato l'avallo nella giurisprudenza della Cassazione<sup>246)</sup>, la quale ha precisato che gli obblighi di custodia del terzo non cessano alla data in cui viene spedita o ricevuta la dichiarazione, ma si estendono fino al momento in cui venga accertata l'esistenza del suo obbligo per effetto della non contestazione della dichiarazione da parte del creditore ovvero dell'ordinanza emessa in chiusura della fase incidentale di accertamento dell'obbligo del terzo, includendo quindi nell'obbligo di custodia (fino a concorrenza dell'importo pignorato) i crediti sopravvenuti. La Banca si è quindi allineata all'evoluzione giurisprudenziale, ricercando le sopravvenienze del debitore esecutato anche oltre il decimo giorno

---

<sup>243)</sup> Cfr. Gubitosi G., *Disciplina di Tesoreria dello Stato*, in Auletta F. (a cura di), *Le espropriazioni presso terzi*, op. cit., pp. 384-385.

<sup>244)</sup> 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.

<sup>245)</sup> Ai sensi dell'art. 548 c.p.c. ante riforma, presupposti dell'accertamento dell'obbligo del terzo erano che: a) il terzo non comparisse all'udienza stabilita; b) il terzo, comparendo, rifiutasse di fare la dichiarazione; c) sulla dichiarazione sorgessero contestazioni.

<sup>246)</sup> Cfr. Cass. 19.10.2015, n. 21081, in *Leggiditalia.it*.

dalla notifica del pignoramento e integrando le dichiarazioni epistolari, se del caso anche presenziando all'udienza di trattazione.

### 6.3 La competenza territoriale delle Tesorerie

Come accennato, ciascuna Tesoreria rende la dichiarazione esclusivamente con riguardo ai conti accessi presso la stessa, ai titoli di spesa e ai cespiti giacenti presso la medesima (art. 167, comma 1, I.S.T.). Tale principio va coordinato con le disposizioni in materia di competenza territoriale dei Tribunali contenute nel codice di procedura civile e, in particolare, nell'art. 26-bis, comma 1, in base al quale, quando il debitore è una delle pubbliche amministrazioni indicate dall'art. 413, comma 5, c.p.c. per l'espropriazione forzata di crediti è competente – salvo quanto disposto dalle leggi speciali<sup>247)</sup> – il giudice del luogo dove il terzo debitore ha la residenza, il domicilio, la dimora o la sede.

Alla luce di tale regime, il creditore procedente – considerata l'autonoma soggettività con rilevanza esterna della Tesoreria – è tenuto a promuovere la procedura esecutiva inderogabilmente dinanzi al Tribunale del luogo ove ha sede la Tesoreria invitata a rendere la dichiarazione di terzo.

Le Tesorerie quindi vincolano i fondi e rendono la conseguente dichiarazione di terzo solo se la procedura è incardinata presso il Tribunale del luogo di insediamento della Tesoreria e l'invito a rendere la dichiarazione sia rivolto alla Struttura stessa ovvero alla Banca d'Italia e/o alla Tesoreria dello Stato nel suo complesso.

Occorre tuttavia rilevare che il Tribunale di Roma, presso il quale si concentra la maggior parte delle procedure esecutive contro amministrazioni statali, ha assunto un orientamento volto a riconoscere la competenza del Tribunale del luogo di residenza del creditore procedente<sup>248)</sup>, declinando quindi la propria competenza a favore del Tribunale nel cui ambito risiede il creditore stesso.

### 6.4 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.

---

<sup>247)</sup> Ad es., l'art. 14, comma 1-bis, del D.L. n. 669/96 stabilisce un foro speciale per i pignoramenti contro gli enti *previdenziali*.

<sup>248)</sup> Il Tribunale di Roma riconosce la competenza al pagamento ed al rilascio della dichiarazione di quantità in capo esclusivamente alla Tesoreria Provinciale dello Stato nel cui ambito risiede il creditore, facendo leva sul combinato disposto dell'art. 26-bis c.p.c. e degli artt. 54 R.D. n. 2440/1923 e 278, lett. d), 287 e 407 R.D. n. 827/1924.

Le Tesorerie eseguono tempestivamente, e comunque nel termine assegnato dal giudice<sup>249)</sup>, le ordinanze di assegnazione, effettuandone il pagamento con le modalità richieste dai creditori assegnatari (art. 170, comma 1, I.S.T.). L'unico rimedio riconosciuto al terzo dalla giurisprudenza contro l'ordinanza di assegnazione è costituito dall'opposizione agli atti esecutivi ex art. 617 c.p.c., da esperirsi nel breve termine (venti giorni) dalla notificazione del titolo esecutivo o del precetto.

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. n. 669/96, come modificato dall'art. 44, comma 3, lett. b), del D.L. 30 settembre 2003, n. 269, convertito in L. 24 novembre 2003, n. 326) che 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<sup>250)</sup>.

## 6.5 L'impignorabilità dei fondi pubblici presso la Tesoreria

Merita una disamina più approfondita, in quanto costituisce l'aspetto indubbiamente più delicato della gestione degli atti di pignoramento, la problematica concernente l'applicazione da parte della Tesoreria delle norme di legge che sanciscono l'impignorabilità di risorse destinate ad assicurare funzioni pubbliche che l'ordinamento riconosce meritevoli di una tutela speciale.

In alcuni casi, infatti, la legge – in deroga alla regola generale della responsabilità patrimoniale secondo la quale il debitore risponde dell'adempimento delle proprie obbligazioni con tutti i suoi beni presenti e futuri (art. 2740 c.c.) – sottrae all'esecuzione forzata determinati cespiti. Avuto presente che, secondo la costante giurisprudenza della Cassazione, l'impignorabilità del credito aggredito, poiché è dettata nell'interesse del solo debitore, può essere fatta valere solo da quest'ultimo a mezzo di opposizione all'esecuzione, le I.S.T. (art. 168) dispongono che in tutti i casi in cui l'ordinamento giuridico riconosca impignorabili e/o insequestrabili determinate disponibilità, le Tesorerie sono tenute ad apporre ugualmente il vincolo ad eccezione dei soli casi in cui norme di legge espressamente le esonerino dall'obbligo di accantonare. In queste ipotesi, nell'ambito della dichiarazione di terzo la Tesoreria segnala la fonte normativa

---

<sup>249)</sup> 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. n. 669/1996. 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.

<sup>250)</sup> Per i riflessi della disposizione contenuta nell'art. 14, comma 1-*bis*, del D.L. n. 669/96 sui pignoramenti in danno dell'INPS, cfr. *infra*.

dell'esonero dagli obblighi del custode; come sancito da recente giurisprudenza<sup>251)</sup>, la dichiarazione ha comunque contenuto positivo e, pertanto, ogni contestazione in merito alla pignorabilità dei fondi o alla regolarità del processo esecutivo non può esser fatta valere con lo strumento dell'accertamento dell'obbligo del terzo, ma soltanto attraverso le opposizioni ai sensi degli artt. 615 e/o 617 c.p.c.

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. n. 313/94, il quale dispone che non sono ammessi, a pena di nullità rilevabile d'ufficio, atti di sequestro o di pignoramento presso le Tesorerie dello Stato volti a colpire aperture di credito e contabilità speciali di pertinenza di determinati soggetti pubblici (tra i quali si segnalano le Prefetture e gli Enti militari) e l'eventuale notificazione di atti di pignoramento o sequestro non sospende l'accreditamento dei fondi a favore del funzionario delegato che ne è destinatario. La Tesoreria, in questi casi, è espressamente esonerata dall'obbligo di accantonamento dei fondi di pertinenza dei soggetti pubblici previsti dalla norma<sup>252)</sup>.

Per procedere o meno all'accantonamento, la norma richiamata rimette al vaglio della Tesoreria solo l'individuazione della qualifica soggettiva del destinatario dell'apertura di credito o del titolare della contabilità speciale, dovendosi invece prescindere dalla destinazione e dalla finalità dei fondi disponibili. È infatti estranea all'indagine della Tesoreria la valutazione della pignorabilità delle somme fondata sugli indici oggettivi indicati nell'art. 1, comma 1, del D.L. n. 313/94 (destinazione a servizi e finalità di protezione civile, di difesa nazionale e di sicurezza pubblica, ecc.); l'esame della destinazione dei fondi al fine di stabilirne la pignorabilità è rimessa esclusivamente al Giudice dell'Esecuzione o allo stesso Funzionario Delegato/Titolare di contabilità speciale nel caso in cui il creditore abbia proceduto al pignoramento diretto presso lo stesso, come previsto dall'art. 1, comma 2, del D.L. n. 313/94.

---

<sup>251)</sup> Cfr. Cass., 13.11.2019, n. 29338, in *Leggiditalia.it*.

<sup>252)</sup> Per la soddisfazione delle proprie ragioni il creditore può eseguire un pignoramento o sequestro esclusivamente con atto notificato al Direttore di ragioneria responsabile presso le Prefetture o al Direttore di Amministrazione oppure al Funzionario Delegato nella cui circoscrizione risiedono i soggetti privati interessati, con l'effetto di sospendere ogni emissione di ordinativi di pagamento relativamente alle somme pignorate (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.

Come evidenziato dalla Corte Costituzionale<sup>253</sup>), la disciplina stabilita dal D.L. n. 313/94 non configura una procedura tale da determinare l'impignorabilità dei fondi, ma tende invece ad adeguare la procedura di esecuzione forzata alle particolari modalità di gestione contabile dei fondi stessi ed alla impignorabilità di quella parte di essi che risulti già destinata a servizi qualificati dalla legge come essenziali. La disciplina esclude il pignoramento di questi fondi presso il tesoriere e prevede, invece, che possa essere eseguito presso il funzionario direttamente responsabile della gestione contabile dei fondi e in grado di conoscerne l'ammontare e la disponibilità, come pure di verificare se e quali vincoli di destinazione siano imposti e per quali somme vi siano cause di impignorabilità.

In altri casi, tuttavia, il legislatore ha invertito la logica del D.L. n. 313/94, circoscrivendo l'impignorabilità, con esonero del terzo, proprio ai fondi aventi determinate destinazioni e finalità; è evidente che in questi casi è posto a carico della Tesoreria un accertamento più complesso rispetto a quello richiesto dal D.L. n. 313/94. Così, ad esempio, l'art. 1-ter del D.L. 16 settembre 2008, n. 143, introdotto dalla legge di conversione 13 novembre 2008, n. 181, stabilisce l'esonero dall'obbligo di accantonamento per i soli fondi di pertinenza di Funzionari Delegati del Ministero della Giustizia destinati al pagamento di spese per servizi e forniture aventi finalità giudiziaria o penitenziaria, nonché per quelli destinati al pagamento a qualsiasi titolo di emolumenti al personale amministrato dal Ministero stesso. In applicazione della disposizione, la Tesoreria dello Stato non può esimersi dall'apporre vincoli su cespiti non aventi le finalità previste dalla legge (ad es., fondi finalizzati all'assolvimento di oneri tributari), il che ha dato luogo a contestazioni da parte del Ministero della Giustizia, orientato verso un'interpretazione estensiva della disposizione. La Corte di Cassazione ha tuttavia 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”*<sup>254</sup>).

## **6.6 I pignoramenti esattoriali di cui all'art. 72-bis, D.P.R. n. 602 del 1973**

Come esposto nei paragrafi precedenti, nel pignoramento presso terzi formano oggetto dell'azione esecutiva i crediti che il debitore esecutato vanta nei confronti di terzi (c.d. *debitor debitoris*).

Quando creditore è un Agente della riscossione che intende azionare cartelle esattoriali, l'ordinamento prevede – in alternativa al pignoramento ordinario disciplinato dal codice di procedura civile – una forma speciale di espropriazione presso terzi, che può assumere rilevanza per la tesoreria statale quando il debitore esecutato è una

---

<sup>253</sup>) Cfr. Corte Cost., 9.10.1998, n. 350, in *Leggiditalia.it*.

<sup>254</sup>) Cfr. Cass. 26.03.2015, n. 6078 e, più recentemente, Cass. 12.02.2019, n. 3981, in *Leggiditalia.it*.

pubblica amministrazione ovvero quando colpisca titoli di spesa emessi a favore del debitore esecutato<sup>255)</sup>.

L'art. 72-*bis* del D.P.R. n. 602 del 1973 consente infatti all'Agente di notificare al debitore e al terzo pignorato un atto che, in luogo della citazione del debitore a comparire davanti al giudice dell'esecuzione e dell'invito al terzo per rendere la dichiarazione ex art. 547 c.p.c., contiene l'ordine al terzo di eseguire direttamente all'Agente della riscossione il pagamento dovuto al debitore esecutato, 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<sup>256)</sup>.

Lo strumento previsto dall'art. 72-*bis* cit. assicura significative semplificazioni procedurali rispetto al modello ordinario, in quanto l'Agente della riscossione può soddisfare il credito senza ricorrere alla magistratura, stimolando semplicemente la "collaborazione" del terzo debitore. In caso d'inottemperanza all'ordine dell'Agente la normativa speciale non prevede alcuna sanzione per il terzo che non esegua l'ordine, considerato che in tale ipotesi l'Agente della riscossione può solo notificare, per il soddisfacimento coattivo del credito, il pignoramento presso terzi nelle forme ordinarie.

Con la notificazione dell'ordine di pagamento diretto, il terzo pignorato non è costituito mero "custode" dei crediti in attesa di un formale provvedimento di assegnazione del Giudice dell'esecuzione (come avviene nel pignoramento notificato ai sensi dell'art. 543 c.p.c.) ma soggetto esecutore degli obblighi facenti capo al debitore esecutato.

La peculiarità dell'ordine impartito dall'Agente della riscossione risiede nel fatto che quando lo stesso "sia spontaneamente adempiuto dal terzo, i suoi effetti sono equiparabili a quelli dell'ordinanza di assegnazione"<sup>257)</sup>; rispetto al modello codicistico è evidente la centralità dell'atteggiamento collaborativo del terzo pignorato nei confronti della parte creditrice. Infatti "il pagamento da parte del terzo pignorato completa la vicenda espropriativa, determinando non solo e non tanto il trasferimento del diritto di credito dal debitore esecutato all'agente della riscossione procedente, con l'estinzione

---

<sup>255)</sup> 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 alla soglia stabilita dalla legge (attualmente cinquemila euro) la verifica, ai sensi dell'art. 48-*bis* del D.P.R. n. 602/1973, dell'inesistenza di inadempimenti dell'assegnatario agli obblighi fiscali. A esito della verifica, in presenza di inadempimenti dell'assegnatario, il competente Agente della riscossione notifica il pignoramento esattoriale.

<sup>256)</sup> L'originario termine di quindici giorni è stato elevato a sessanta dall'art. 52, comma 1, lettera e) del D.L. 21 giugno 2013, n. 69, convertito con modificazioni nella 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 consono, le tutele del caso evitando che, nelle more, il terzo proceda al pagamento al concessionario delle somme pignorate.

<sup>257)</sup> Cfr. in proposito quanto sancito nella sentenza della Cassazione n. 20706 del 9.8.2018. in *Leggiditalia.it*.

del credito del terzo pignorato nei confronti dell'esecutato, quanto piuttosto l'immediato effetto soddisfacente che consegue alla riscossione delle somme dovute<sup>258)</sup>.

Le questioni più marcatamente problematiche nella gestione di pignoramenti esattoriali stragiudiziali riguardano l'ipotesi in cui il debitore contesti il diritto di procedere in via esecutiva ovvero la legittimità degli atti dell'esecuzione forzata e, quindi, l'ipotesi in cui, a fronte di un ordine diretto di pagamento ex art. 72-bis, sia invocato l'intervento di un Giudice in relazione a tali doglianze.

Anche alla luce di altri aspetti caratteristici del pignoramento esattoriale (quale, ad esempio, l'assenza di un termine dopo il quale diviene inefficace), la Banca d'Italia – terza pignorata – ha ritenuto di non doversi astenere a tempo indefinito dal trasferire le somme all'Agente della riscossione o al debitore erariale nelle more della notifica del pignoramento nelle forme ordinarie. È stato infatti ritenuto che tale condotta non sarebbe del tutto ragionevole e frustrerebbe da un lato le pretese nutrite dall'Agente che ha notificato l'ordine esattoriale, dall'altro il debitore, che se (come sovente) in possesso di credito fondato su titolo esecutivo potrebbe intraprendere iniziative espropriative verso la Banca.

Per superare l'*impasse* garantendo nel contempo al soggetto esecutato la possibilità di assumere iniziative avverso il pignoramento, la Banca, alla ricezione del pignoramento esattoriale, informa il debitore erariale che procederà a eseguire l'ordine dell'Agente l'ultimo giorno utile (cioè il sessantesimo dalla data di notifica dell'atto impeditivo), salvo che entro tale scadenza il debitore erariale non notifichi un provvedimento giudiziale di sospensione ovvero l'Agente non comunichi la revoca o la rinuncia al pignoramento.

## **6.7 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

---

<sup>258)</sup> La Cassazione (sentenza n. 2857/2015, in *Leggitalia.it*) ha chiarito che “il procedimento speciale del D.P.R. n. 602 del 1973, art. 72-bis inizia con la notificazione dell'ordine di pagamento diretto e si completa con il pagamento da parte del terzo. Sin dal momento della notificazione dell'ordine si producono gli stessi effetti, nei confronti del debitore e del terzo pignorato, che la notificazione dell'atto di pignoramento ex art. 543 cod. proc. civ. produce nei confronti di tali soggetti...il pignoramento di crediti da parte dell'esattore, iniziato con l'ordine di pagamento diretto, si completa e si esaurisce col pagamento da parte del terzo, che estingue sia il debito di quest'ultimo che il debito del debitore esecutato, tenendo luogo dell'assegnazione del credito pignorato. In questo procedimento si viene a determinare una sorta di sovrapposizione tra la fase espropriativa e la fase soddisfacente, laddove, queste due fasi, nelle altre forme di espropriazione esattoriale (sia mobiliare che immobiliare) sono distinte, essendo la prima affidata all'esattore (ora agente della riscossione) e la seconda al giudice dell'esecuzione. L'intervento di quest'ultimo non è, invece, previsto nel procedimento ai sensi dell'art. 72-bis, a meno che non vengano proposte le opposizioni all'esecuzione o agli atti esecutivi”. Ulteriori contributi chiarificativi sono stati forniti dalla Cassazione con sentenza 9.11.2017 n. 26519 (in *Leggitalia.it*) laddove afferma che “l'atto di pignoramento presso terzi eseguito dall'agente di riscossione ai sensi del D.P.R. n. 602 del 1973, art. 72-bis in sede di esecuzione esattoriale, sebbene preordinato alla riscossione coattiva di crediti erariali, non acquisisce per ciò stesso la natura di atto pubblico, ai sensi e per gli effetti degli artt. 2699 e 2700 cod. civ., conservando invece quella di atto processuale di parte”.

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 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, 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 debitrice 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<sup>259)</sup>, 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<sup>260)</sup> 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

---

<sup>259)</sup> In tal senso, cfr. Circolare della Ragioneria Generale dello Stato n. 20 del 6 maggio 2004 ([http://www.rgs.mef.gov.it/\\_Documenti/VERSIONE\\_I/CIRCOLARI/2004/Circolare\\_del\\_6\\_maggio\\_2004\\_n\\_20.PDF](http://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE_I/CIRCOLARI/2004/Circolare_del_6_maggio_2004_n_20.PDF)).

<sup>260)</sup> 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/\\_Documenti/VERSIONE-I/Attivit--i/Tesoreria/Normativa/Accordo\\_interistituzionale\\_per\\_gestione\\_pignoramenti.pdf](http://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/Attivit--i/Tesoreria/Normativa/Accordo_interistituzionale_per_gestione_pignoramenti.pdf)).

creditore di pagamento delle spese di registrazione delle ordinanze di assegnazione (art. 5)<sup>261)</sup>;

- 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); tale previsione è stata oggetto di rivisitazione a seguito delle nuove linee di condotta che comportano l’obbligo per il terzo di vincolare anche i fondi sopravvenuti fino alla definizione del pignoramento (cfr. par. 6.3);
- 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 formano oggetto di esame congiunto, da parte dei partecipanti al tavolo di lavoro, nel corso di riunioni programmate con scadenza almeno semestrale (art. 8 dell’Accordo); dal 2014, i sottoscrittori si riuniscono periodicamente per verificare lo stato dell’arte delle azioni intraprese e per individuare soluzioni alle problematiche incontrate nell’attuazione alle soluzioni individuate.

Una questione da sempre oggetto di confronto tra i sottoscrittori dell’accordo concerne le procedure esecutive di “vecchia data” (presumibilmente estinte) per le quali sono giacenti presso le Tesorerie accantonamenti che non è possibile rimuovere a causa della mancanza di idonea certificazione di estinzione.

In una prima fase si era ipotizzato che la problematica potesse essere risolta con la previsione in base alla quale le Tesorerie inviano alle competenti Cancellerie, con cadenza annuale, l’elenco delle procedure pendenti da oltre due anni a fronte delle quali sussistono accantonamenti.

A fronte di tale trasmissione, le Cancellerie avrebbero dovuto – anche a seguito di sensibilizzazione da parte del Ministero della Giustizia – fornire informazioni sullo stato delle procedure segnalate, per consentire la rimozione degli accantonamenti esistenti.

Poiché la forma di collaborazione non ha prodotto i risultati attesi, l’Avvocatura generale dello Stato ha proposto alla Banca di svincolare gli accantonamenti di vecchia data anche in assenza della prescritta documentazione, previo rilascio da parte della Ragioneria Generale dello Stato di una garanzia patrimoniale generalizzata volta a tenere indenne la Banca qualora quest’ultima dovesse ricevere un’ordinanza di assegnazione tardiva emessa a esito di una procedura di cui si è presunta l’estinzione.

---

<sup>261)</sup> 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.

La Ragioneria – dopo numerosi scambi di informazioni e dati – ha rilasciato l’autorizzazione ma la soluzione non è stata ancora attuata, in quanto sono tuttora in corso ulteriori approfondimenti, riguardanti anche l’ipotesi di provvedimenti legislativi che legittimino il comportamento sotto i profili della responsabilità del custode che incombe sul terzo pignorato.

La Banca, inoltre, presta collaborazione al Ministero della Giustizia per la liquidazione degli indennizzi Pinto dei nuovi decreti di Corte d’appello notificati al Ministero.

Tale collaborazione è strettamente connessa con quella interistituzionale concernente i pignoramenti, in quanto l’impignorabilità presso le Tesorerie stabilita dal legislatore nel 2013 ha comportato l’effetto di concentrare presso le strutture ministeriali gli oneri operativi della gestione dei pignoramenti e di ridurre drasticamente il numero dei pignoramenti notificati alla Banca.

Nel 2015 è stato dunque elaborato un Accordo per disciplinare l’attività di collaborazione a favore del Ministero della Giustizia, nella liquidazione degli indennizzi “Pinto” riconosciuti da nuovi decreti; in un secondo tempo la collaborazione prestata dalla Banca è stata estesa anche agli indennizzi rimasti in carico alle Corti d’appello, presso le quali si era formato un consistente stock di debito arretrato.

Approssimandosi la scadenza dell’Accordo del 2015, il Ministero della Giustizia ha chiesto la disponibilità alla Banca a proseguire nella collaborazione. Dopo aver valutato l’inopportunità di dismettere nell’immediato l’attività in corso, che avrebbe messo in difficoltà il Ministero, la collaborazione è stata prorogata fino al dicembre 2018, a fronte dell’impegno del Ministero a porre in essere le misure organizzative idonee per superare le criticità che hanno reso necessaria la collaborazione della Banca e per ripristinare una situazione di normalità dei pagamenti.

La collaborazione svolta dalle Filiali e avviata tra settembre 2016 e ottobre 2017 si è conclusa gradualmente; in vista dell’approssimarsi della scadenza ciascuna Filiale ha pianificato con le rispettive Corti le modalità operative per assicurare un’ordinata cessazione delle attività (completamento delle pratiche già in corso di lavorazione).

L’attività di collaborazione prestata dalla Banca si è conclusa tra la fine del 2018 e l’inizio del 2019 ed è stata in più occasioni apprezzata dal Ministero della Giustizia, che ne ha dato conto nelle Relazioni annuali al Parlamento (2016-2018).

Poiché, nonostante la collaborazione prestata dall’Istituto, l’arretrato degli indennizzi da liquidare è rimasto elevato, il Ministero ha rinnovato la richiesta di collaborazione da parte della Banca, che si è resa disponibile a collaborare previa individuazione di soluzioni atte a semplificare e a migliorare il processo di liquidazione dei debiti “Pinto”, in modo da minimizzare gli oneri per l’Istituto.

Il nuovo iter di lavorazione degli indennizzi, che concentra la fase istruttoria in capo al Ministero, riservando alla Banca le attività strettamente connesse al pagamento (proprie del tesoriere), forma oggetto dell’Accordo vigente, stipulato nel 2019 con durata biennale.



## 7. Linee generali di indirizzo per la Tesoreria informativa

di Marco Martella

### Premessa

In virtù del ruolo di tesoriere dello Stato, nel corso degli anni la Banca d'Italia è divenuta depositaria di numerose informazioni relative alle operazioni di incasso e pagamento delle Amministrazioni pubbliche centrali. Più recentemente, il completamento dell'informatizzazione delle procedure di tesoreria, congiuntamente all'inserimento di ulteriori informazioni qualitative nelle disposizioni di incasso e pagamento, hanno posto le premesse per un più ampio sfruttamento del patrimonio informativo e la nascita del progetto denominato "tesoreria informativa".

Con l'attribuzione nel 2006 alla Banca del ruolo di gestore del Sistema Informativo delle Operazioni degli Enti pubblici (SIOPE), poi evoluto dal 2018 in SIOPE+, nonché della fornitura di servizi di cassa all'INPS e alle Agenzie fiscali, il patrimonio informativo sugli incassi e pagamenti della PA si è ulteriormente ampliato in termini di soggetti censiti e dettagli operativi.

A seguito di tali sviluppi settembre 2015 fu decisa la costituzione di un Gruppo di lavoro interservizi (GdL)<sup>262)</sup> con l'incarico di verificare la possibilità di ampliare lo sfruttamento delle basi dati della Tesoreria, inizialmente a beneficio dell'utenza interna e successivamente condividendone i risultati con gli utenti esterni. In particolare, il GdL ha inteso valutare se le informazioni presenti in tesoreria fossero in grado di integrare o sostituire altre fonti informative utilizzate dalla Banca nel campo della finanza pubblica, nonché di offrire un supporto informativo che va al di là della tradizionale "rendicontazione di tesoreria" a istituzioni quali la Ragioneria Generale dello Stato (RGS) e la Corte dei conti (Cdc).

Gli approfondimenti svolti sulle basi dati di tesoreria hanno rappresentato il punto di partenza per accertare i requisiti di idoneità necessari per utilizzare le informazioni sui flussi di pagamento ai fini della costruzione degli indicatori di finanza pubblica. A tale riguardo sono emerse alcune criticità riguardo alla qualità di alcuni dati, la loro completezza, l'omogeneità e la profondità storica delle serie.

Nonostante tali limiti, il GdL è riuscito a ottenere risultati preliminari rilevanti in termini di elaborazioni, poi consolidate e sviluppate dal Servizio Tesoreria negli ultimi anni. A titolo di esempio, si è lavorato alla ripartizione dei saldi dei conti della tesoreria statale per sottosettori della Pubblica Amministrazione<sup>263)</sup>; sono stati avviati contatti con il Servizio Rilevazioni ed elaborazioni statistiche per alimentare il *data warehouse* statistico della Banca con i saldi di tesoreria; è stato sviluppato un programma per il calcolo di alcune determinanti del fabbisogno dal lato della formazione.

---

<sup>262)</sup> Il Gruppo di lavoro, coordinato da M. Martella e F. Balassone, era composto da elementi dei Servizi Tesoreria dello Stato (TES) e Struttura Economica (SEC).

<sup>263)</sup> Questa elaborazione può fornire al Servizio SEC un ausilio per ridurre le discrepanze nella riconciliazione tra indebitamento netto e variazione del debito a livello di sottosettore delle Amministrazioni pubbliche.

In conclusione, il GdL ha ritenuto che le potenzialità di breve e medio termine di sfruttamento delle informazioni di tesoreria sono ampie; è tuttavia emersa anche la consapevolezza che i necessari miglioramenti da apportare alla struttura e alla qualità delle informazioni presuppongano il concreto coinvolgimento della RGS e un suo fattivo impegno a condividere con la Banca le iniziative volte a monitorare tempestivamente l'evoluzione dei conti pubblici attraverso il ricorso alle informazioni, qualitative e quantitative, fornite dalla tesoreria.

Nel corso degli ultimi anni il Servizio Tesoreria ha lavorato concretamente per la soluzione delle citate problematiche. In particolare, nel 2018 è stato avviato il progetto per il rifacimento dell'architettura informatica della Tesoreria (Re. TES) attraverso il quale sarà possibile, tra l'altro, migliorare il contenuto informativo delle basi dati e nel contempo facilitarne l'utilizzo. In particolare, il progetto, che si concluderà nel 2023, prevede:

- la costituzione di una base dati informativa integrata in cui far confluire, dopo un'opportuna standardizzazione dei campi e delle anagrafiche dei tracciati informatici, tutte le operazioni di incasso e pagamento indipendentemente dalla procedura utilizzata;
- l'arricchimento del contenuto informativo dei flussi, su cui si sta già lavorando nell'ambito del tavolo di lavoro per l'adeguamento dei flussi dispositivi alla nuova organizzazione del bilancio dello Stato;
- lo snellimento delle procedure esistenti, nell'ipotesi di poter ricondurre l'esecuzione degli incassi e dei pagamenti per conto del Tesoro nell'ambito dell'Ordinativo di Incasso e Pagamento (OPI), come previsto dall'art. 65 della legge di bilancio per il 2017;
- l'eliminazione delle interferenze delle residue attività manuali di sistemazione e integrazione di alcune operazioni che attualmente influenzano la qualità dei flussi;
- la realizzazione di una nuova reportistica in grado di soddisfare le diverse esigenze di tutti i soggetti interessati all'attività di Tesoreria.

In relazione a questa iniziativa, è stato siglato nel 2020 un protocollo d'intesa tra la Banca, la RGS e la Cdc finalizzato alla definizione di modalità di coordinamento relativamente alla messa in opera del progetto Re. TES, con l'obiettivo di semplificare i processi, potenziare la capacità di sfruttamento dei dati di tesoreria, rispondere adeguatamente alle esigenze del contesto di riferimento. In particolare, si intenderebbe effettuare una analisi congiunta per la definizione di modalità innovative di organizzazione e trattamento del patrimonio di dati sotteso al sistema di tesoreria, sulla base di linee condivise, per il soddisfacimento delle rispettive esigenze di elaborazione e utilizzo.

## **7.1 Gli utenti della tesoreria informativa**

L'impegno della Banca nella produzione di statistiche di tesoreria ha trovato riconoscimento nel Piano Strategico per il 2017-2019, laddove si richiama l'obiettivo di "potenziare le analisi dei flussi finanziari pubblici". In particolare, il piano di azione indica che "la Banca rimane orientata a fornire collaborazione al MEF per utilizzare al meglio le informazioni sugli incassi e sui pagamenti pubblici, in modo da soddisfare la domanda di maggiore trasparenza della spesa pubblica e contribuire, attraverso procedure

di incasso e pagamento innovative, ad accrescere l'efficacia dell'azione amministrativa". Tale linea strategica sarà approfondita e potenziata nel Piano Strategico 2020-22, in corso di predisposizione.

In aggiunta al MEF – in particolare al Dipartimento della RGS con la quale la Banca collabora da tempo sul fronte dell'utilizzo dei dati di tesoreria – anche la Cdc, già istituzionalmente destinataria dei flussi di rendicontazione previsti dalle norme di contabilità pubblica, ha espresso interesse a disporre di ulteriori prodotti di natura informativa per potenziare la gamma degli strumenti utilizzabili nell'esercizio della funzione di controllo contabile.

Più recentemente, in seno al "Comitato di coordinamento ISTAT-Banca d'Italia per la cooperazione nell'ambito della ricerca e dello scambio di informazioni statistiche" è stata deliberata la costituzione di un gruppo di lavoro con "la finalità di analizzare le potenzialità informative della base dati SIOPE+ e di promuoverne l'utilizzo ai fini della produzione di statistiche e di indicatori di finanza pubblica".

Oltre alle suddette istituzioni pubbliche, le informazioni prodotte dalla tesoreria potrebbero essere utili anche a: ANAC ai fini della trasparenza e tracciabilità dei pagamenti associati a opere pubbliche originate dalle amministrazioni; Fondazione IFEL/ANCI, Uffici Parlamentari, università e altri istituti di ricerca, per le pubblicazioni su temi di finanza pubblica; Enti pubblici e loro tesorieri, con finalità di controllo di gestione interno e di *benchmarking* (con riferimento, per gli enti, ai tempi di pagamento dei debiti commerciali e all'andamento dei flussi finanziari; per i tesorieri, ai tempi di lavorazione degli ordinativi di pagamento e incasso), ovvero con potenzialità di indirizzo nei confronti di operatori di mercato per la definizione di soluzioni.

Numerosi sono anche i potenziali utenti della tesoreria informativa interni alla Banca. A titolo di esempio si citano: il Servizio Struttura Economica che utilizzerebbe le informazioni della Tesoreria, in aggiunta alle fonti già impiegate, per la produzione delle statistiche sul debito pubblico e sul conto finanziario delle Amministrazioni pubbliche, nonché per l'elaborazione di previsioni sui principali indicatori di finanza pubblica; la rete ARET che già utilizza i dati SIOPE come base informativa per la redazione del capitolo di finanza locale dei rapporti sulle economie regionali; il Servizio Strumenti e servizi di pagamento al dettaglio che potrebbe sfruttare le informazioni sui pagamenti pubblici nell'esercizio dell'attività di stimolo all'innovazione, alla sicurezza e all'efficienza del mercato dei pagamenti al dettaglio; il Servizio Congiuntura e politica monetaria che potrebbe utilizzare le informazioni sui pagamenti di imposte e contributi affluiti in Tesoreria per contribuire a migliorare gli indicatori congiunturali già prodotti dalla Banca; il Servizio Rilevazioni ed Elaborazioni Statistiche che potrebbe ricorrere ai dati della tesoreria e del SIOPE per alimentare la Base Dati Statistica (BDS) della Banca.

## **7.2 I potenziali ambiti di utilizzo delle statistiche della tesoreria statale e del SIOPE: alcuni esempi**

Coerentemente con le linee guida definite dal GdL, recentemente il Servizio TES ha costituito una specifica task force incaricata, tra l'altro, di valutare tutti i potenziali ambiti di utilizzo delle informazioni di tesoreria e del SIOPE. È infatti ormai pienamente

riconosciuto che le informazioni prodotte dalla tesoreria statale e dal SIOPE consentono di esplorare molteplici tematiche quali: l'andamento dei conti pubblici e i riflessi sulle variabili macroeconomiche; l'efficienza della spesa pubblica; i ritardi nei pagamenti e le procedure esecutive a danno della PA; i canali e gli strumenti del sistema dei pagamenti pubblici.

– *Conti pubblici*

Rientrano in questa categoria le statistiche relative al fabbisogno del settore statale (dal lato della copertura e – in prospettiva – anche dal lato della formazione), sulla liquidità del Tesoro, la classificazione dei conti di tesoreria secondo i settori della contabilità nazionale, gli indicatori e le statistiche sulle attività degli enti pubblici locali tratti dalle informazioni del SIOPE.

– *Analisi macroeconomiche*

Appartengono a questa categoria le analisi che, partendo dai dati di tesoreria, si propongono di individuare tendenze generali (crescita o decremento) di alcune categorie di entrate o di spese e spiegarne le determinanti attraverso un'analisi descrittiva o la correlazione con fenomeni di natura economica o normativa. Possono essere ricondotte a questa categoria alcune segnalazioni già prodotte come la segnalazione trimestrale sugli incassi fiscali versati in tesoreria e le entrate tributarie, gli approfondimenti sulla spesa sociale e sugli investimenti fissi (in corso). In prospettiva potrà essere sperimentata la possibilità di utilizzare, attraverso più o meno elaborate tecniche statistiche, i dati ad alta frequenza sulle entrate tributarie o sui pagamenti e gli incassi per migliorare la capacità di prevedere l'andamento di indicatori come il fabbisogno, l'indebitamento netto o di variabili di natura congiunturale come i consumi.

– *Efficienza della spesa*

Fanno parte di tale ambito i dati attraverso cui sviluppare valutazioni sul grado di efficienza del processo di spesa delle amministrazioni pubbliche locali e dei meccanismi di allocazione delle risorse.

Più in generale, i dati ricavabili da SIOPE/SIOPE+ possono essere utilizzati per confrontare categorie omogenee di spesa delle diverse amministrazioni, al fine di individuare tendenze generali, comportamenti virtuosi, differenze caratterizzate dalla classe dimensionale dell'ente o dal contesto geografico.

– *Ritardi dei pagamenti e procedure esecutive a danno della PA*

Rientrano in questa categoria i dati sui ritardi nei pagamenti dei debiti commerciali delle PA elaborabili sulla base dei flussi gestiti dall'infrastruttura SIOPE+. A fini di sola informativa interna alla Banca, sono state avviate elaborazioni sui tempi e sui ritardi di pagamento. In prospettiva, per l'eventuale pubblicazione dei risultati ottenuti, la Banca dovrà condividere con la Ragioneria Generale dello Stato la metodologia utilizzata, secondo quanto stabilito dalla Convenzione MEF-BdI sul SIOPE.

La disponibilità di un'ampia serie di dati sugli atti di pignoramento gestiti dalle Filiali (notifiche, accantonamenti, ordinanze) consentirebbe di produrre statistiche periodiche sulle principali variabili che descrivono il fenomeno e di redigere analisi

su tali andamenti e sugli effetti che su di essi hanno avuto (o potrebbero avere) alcune misure di carattere normativo.

– *Canali e strumenti di pagamento*

I dati, le analisi e le statistiche sulle operazioni d’incasso e pagamento effettuate dalle amministrazioni centrali e locali possono essere particolarmente utili a descrivere e analizzare le principali determinanti del sistema dei pagamenti pubblici, soprattutto se catalogate a seconda della tipologia “amministrazione debitrice/beneficiaria” e dei canali e strumenti di pagamento utilizzati.

### **7.3 Requisiti per la produzione e pubblicazione periodica delle informazioni di tesoreria**

La produzione e pubblicazione periodica di statistiche di tesoreria presuppone il rispetto di specifici requisiti quali, tra l’altro: a) l’automazione dei processi di estrazione, archiviazione ed elaborazione dei dati; b) la sistematica verifica della qualità dei dati di input e degli output elaborati; c) la definizione con la RGS della delicata questione di ripartizione di ruoli, competenza e responsabilità nella diffusione dei dati di Tesoreria<sup>264</sup>).

Al momento i prodotti statistici elaborati dal Servizio Tesoreria – fatta eccezione per le informazioni pubblicate sul sito [www.siope.it](http://www.siope.it) – sono limitati numericamente e richiedono un elevato assorbimento di risorse. Le elaborazioni avvengono con frequenza giornaliera, mensile, trimestrale e semestrale a seconda delle diverse finalità. Le elaborazioni giornaliere hanno una finalità prettamente operativa, quelle mensili di analisi e previsione, quelle con scadenza più lunga di supporto alle decisioni, come nel caso delle emissioni di titoli pubblici a copertura del fabbisogno statale. La fonte dei dati è rappresentata prevalentemente dagli incassi e i pagamenti che transitano nelle procedure di tesoreria, a cui si aggiungono informazioni acquisite dal MEF e dall’Agenzia delle Entrate.

La mancanza di una unica base dati integrata di tesoreria<sup>265</sup>) e il ricorso a strumenti di informatica d’utente per l’elaborazione dei dati, in particolare programmi SAS, rendono i processi di lavoro molto onerosi, soggetti a lunghi tempi elaborativi e a rischi operativi. Come già accennato in precedenza, tali problematiche potranno essere superate con la realizzazione a partire dal 2023 del progetto di reingegnerizzazione delle procedure di tesoreria che prevede, tra l’altro, la creazione di una base dati informativa integrata di Tesoreria.

Riguardo alla qualità dei dati, alcune informazioni relative ai conti di tesoreria sono disponibili solo da poco tempo, ossia da quando le disposizioni di pagamento sono passate dai supporti cartacei ai flussi telematici. Inoltre taluni dati essenziali risultano mancanti,

---

<sup>264</sup>) A differenza dei dati di tesoreria, sul fronte del SIOPE la convenzione rinnovata nel gennaio 2019 stabilisce con chiarezza le regole cui attenersi in materia di pubblicazione dei dati.

<sup>265</sup>) Le basi dati di Tesoreria, nate in momenti diversi e per differenti finalità, non sono né adeguatamente integrate né sufficientemente strutturate per supportare efficacemente un processo di sfruttamento automatico.

con conseguente necessità di onerosi interventi manuali per reperirli; le Amministrazioni fanno ancora ricorso all'utilizzo di indicatori generici per la classificazione dei pagamenti, il che rende difficile lo sfruttamento delle informazioni. Infine, in alcuni casi l'aggregazione di dati elementari conduce a differenze con le evidenze prodotte dalla RGS, per motivi verosimilmente riconducibili a differenti criteri di aggregazione e/o a modifiche apportate ex-post ai dati elementari <sup>266)</sup>. È da rilevare che le operazioni disposte a mano dalle Amministrazioni (ad es. numerose operazioni di *recall*) fanno sì che le informazioni contenute nelle tabelle di tesoreria non sempre siano allineate con la realtà delle esecuzioni, con impatti inevitabili sulla qualità dei dati di dettaglio.

Alla luce di quanto sopra indicato, il GdL aveva raccomandato di avviare un approfondito confronto con la RGS sulla qualità delle informazioni disponibili, sulla metodologia di calcolo da utilizzare e sulla significatività dei risultati ottenuti. Tale attività verrà svolta nell'ambito dei lavori che verranno coordinati dal comitato RGS, Banca d'Italia, Cdc di cui si è già fatto riferimento. In tale sede andrà anche definito un protocollo d'intesa sulle condizioni che la Banca dovrà rispettare per la pubblicazione dei dati di tesoreria, analogamente a quanto già previsto dalla convezione relativa al SIOPE.

---

<sup>266)</sup> Le modifiche dei dati operate dalla RGS non sono di norma comunicate alla Banca.

## 8. L'analisi dei flussi finanziari degli enti in Tesoreria: prospettive

di Fabrizio Renzi e Valerio Scambelluri

### Premessa

I flussi finanziari delle Amministrazioni Pubbliche (AP) vengono movimentati tramite la Tesoreria statale<sup>267)</sup> “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” (cfr. Cap. 1).

Il Bilancio dello Stato rappresenta lo strumento con il quale il Parlamento autorizza il Governo a erogare le spese e a incassare le entrate. Si tratta pertanto del mezzo principale, ma non esclusivo, attraverso il quale lo Stato effettua il prelievo e la distribuzione di risorse pubbliche nei confronti del sistema economico-finanziario (cd. ‘economia’).

I pagamenti effettuati a valere sul Bilancio dello Stato rappresentano una porzione esigua del complesso dei pagamenti pubblici diretti all’economia. Tale fattispecie riflette in primo luogo il fatto che una quota rilevante dei pagamenti effettuati non sono riferibili allo stato centrale, ma ad altri enti pubblici che detengono le proprie disponibilità liquide su conti presso la Tesoreria dello Stato (cfr. Cap. 1). Si pensi ad esempio al pagamento delle pensioni, che costituiscono gli importi più rilevanti pagati mensilmente dalla tesoreria: per effettuare tali pagamenti l’INPS dispone di somme proprie, precedentemente trasferite dal Bilancio, che detiene su conti presso la Tesoreria dello Stato e di cui dispone autonomamente per l’esercizio delle proprie funzioni istituzionali<sup>268)</sup>. Una considerazione analoga può essere effettuata per tutti i pagamenti effettuati dalle Amministrazioni locali, che utilizzano risorse proprie detenute presso la Banca d’Italia.

Esistono inoltre conti di tesoreria intestati ad amministrazioni riferibili allo Stato centrale, che nascono con l’obiettivo di semplificare e/o razionalizzare il processo di spesa; rappresentano un esempio in tal senso i conti di tesoreria che nascono in relazione a situazione di emergenza e sono gestiti da commissari. L’utilizzo delle risorse su tali conti è infatti caratterizzato da un iter amministrativo più efficiente rispetto al pagamento da Bilancio, in quanto in questa modalità i titolari dei conti possono disporre delle relative somme in autonomia; le risorse originariamente stanziare su appositi capitoli del Bilancio dello Stato sono trasferite su tali conti per poi essere utilizzate in maniera flessibile secondo le specifiche esigenze.<sup>269)</sup>

---

<sup>267)</sup> La Banca d’Italia svolge l’attività di Tesoriere per conto delle Amministrazioni centrali dello Stato. Fornisce inoltre il servizio di cassa a favore di enti pubblici in virtù di convenzioni stipulate con gli stessi (Agenzie fiscali, INPS). Gestisce, infine, i conti intestati agli enti soggetti al regime di tesoreria unica, i quali si avvalgono per le loro attività quotidiane di tesorieri/cassieri bancari.

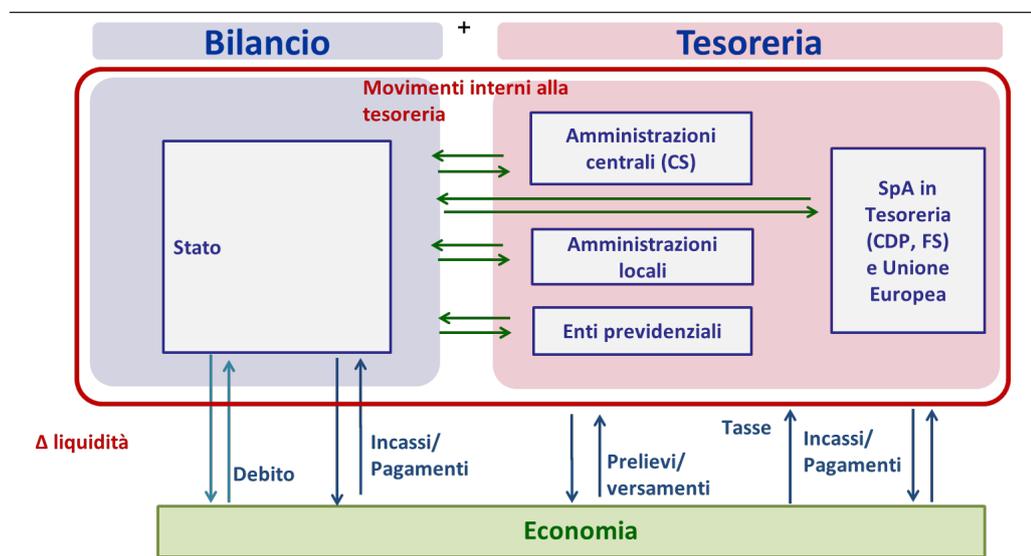
<sup>268)</sup> Per tali attività l’INPS si avvale dei servizi di cassa forniti dalla Banca d’Italia, sulla base di un’apposita convenzione, mentre il pagamento delle pensioni è gestito mediante un pool di banche.

<sup>269)</sup> Si fa riferimento, ad esempio, ai conti istituiti a seguito di particolari esigenze e affidati alla gestione di commissari straordinari appositamente nominati dal Governo.

Con riferimento agli incassi, quelli che affluiscono direttamente al Bilancio dello Stato rappresentano una porzione ridotta rispetto al totale degli incassi che affluiscono in Tesoreria. Secondo il sistema fiscale italiano l'autonomia impositiva delle Amministrazioni locali è molto ridotta: la gran parte delle imposte è di competenza dello Stato, che in una seconda fase le trasferisce agli altri livelli di Governo; gran parte delle risorse sono di fatto destinate al Bilancio dello Stato. Tuttavia, prima della corretta attribuzione al Bilancio sono di norma necessarie delle attività di tipo amministrativo-contabile (ad esempio, un unico versamento può contenere somme di natura diversa, che pertanto sono destinate a diversi capitoli di Bilancio); in questa fase le somme incassate sono depositate, provvisoriamente, su appositi conti di Tesoreria intestati agli enti preposti a tali attività (es. Agenzia delle Entrate, Agenzia delle Dogane)<sup>270)</sup>.

Figura 8.1

Schema del funzionamento dei flussi finanziari in Tesoreria



## RIQUADRO 11

### I principali flussi finanziari del 2019

Con riferimento al 2019, il Bilancio ha effettuato pagamenti all'economia di natura primaria per 79 miliardi; ha inoltre trasferito risorse ai conti di tesoreria per 392 miliardi<sup>1)</sup>; da tali conti sono stati effettuati pagamenti all'economia per circa 612 miliardi. Dal lato degli incassi la gran parte delle risorse (541 miliardi) è stata incassata sui conti dell'Agenzia delle Entrate, risorse successivamente attribuite al Bilancio dello Stato e agli enti percettori

<sup>1)</sup> Sono state inoltre effettuate regolazioni contabili per 78 miliardi. Nel complesso il totale delle spese registrate al Bilancio, incluse quelle relative alla gestione del Debito, è pari a 830 miliardi.

<sup>270)</sup> Le entrate di competenza delle Amministrazioni Locali e degli Enti di Previdenza sono anch'esse gestite in maniera accentrata dall'Agenzia delle Entrate (cfr. par. 8.3.1).

(cfr. paragrafo 8.2.1). Le somme relative alla gestione del debito pubblico hanno movimentato flussi in entrata per 260 miliardi e in uscita per 281 miliardi (di cui 61 relative alla spesa per interessi). Nel complesso il saldo del Bilancio è stato pari a -67,3 miliardi, la gestione di tesoreria<sup>2)</sup> ha registrato un saldo positivo per 25,9 miliardi (in altri termini ha “assorbito” risorse provenienti dal Bilancio).

I flussi relativi alla figura 8.1 possono essere interpretati con una duplice chiave di lettura. Consolidando i saldi del Bilancio e della gestione di tesoreria si ottiene il Fabbisogno del Settore Statale, ossia l’ammontare risorse finanziarie che il Tesoro deve reperire con prestiti per finanziare le spese non coperte con entrate proprie (cfr. Cap. 2); il fabbisogno del settore statale è stato pertanto pari a 41,4 miliardi nel 2019 (cfr. Tavola 8.1)<sup>3)</sup>. D’altra parte, l’esecuzione di incassi e pagamenti ha determinato una variazione positiva dell’ammontare complessivo di crediti delle Amministrazioni pubbliche presso la Tesoreria.

Tavola 8.1

### Il fabbisogno del Settore Statale

Il fabbisogno del Settore Statale (dati in miliardi di euro)							
	2017	2018	2019	Var. 2018/17	Var. 2019/18	Var.% 2018/17	Var.% 2019/18
Saldo di Bilancio (A)	-68,6	-46,1	-67,3	22,5	-21,2	-32,8%	45,9%
Saldo della gestione di Tesoreria (B)	16,4	0,9	25,9	-15,5	25,0	-94,5%	2789,1%
Fabbisogno del Settore Statale -(A+B)	52,2	45,2	41,4	-7,0	-3,8	-13,3%	-8,5%

Per effetto delle modalità di esecuzione di incassi e pagamenti brevemente descritte appare evidente come gran parte dei flussi finanziari dello Stato sia intermediata da conti di Tesoreria. Tale fattispecie genera, fisiologicamente, rapporti di credito/debito tra Amministrazioni pubbliche: le somme detenute da un ente su un conto di Tesoreria rappresentano un credito di tale ente verso lo Stato Centrale (e un debito di quest’ultimo verso l’ente in questione). Sono inoltre presenti in Tesoreria conti intestati ad enti che non rientrano nel perimetro delle Amministrazioni pubbliche (tipicamente, ex società pubbliche che hanno subito un processo di privatizzazione); in tale caso le somme detenute su tali conti rappresentano una forma di copertura, a vista, del debito pubblico (cfr. par. 8.5).

<sup>2)</sup> Per gestione di tesoreria si intende il complesso di operazioni che interessano i conti di tesoreria intestati alle AP e le operazioni effettuate a valere sul “conto sospeso collettivi”. Quest’ultimo può essere pensato come uno speciale conto attraverso il quale la Tesoreria anticipa delle somme a favore di taluni enti, in attesa della corretta imputazione delle spese del Bilancio; in tale meccanismo le somme provenienti dal Bilancio sono utilizzate per chiudere il debito determinato dall’anticipazione di tesoreria. Prendendo a riferimento un intero anno le somme anticipate da tale conto possono essere maggiori (minori) di quelle ricevute dal Bilancio, determinando di fatto un impatto positivo (negativo) sul saldo della gestione di tesoreria.

<sup>3)</sup> Il Fabbisogno del Settore Statale indica un assorbimento di risorse. Quindi, per convenzione, un saldo di cassa negativo è indicato con il segno “+”.

L'estensione del regime della Tesoreria a tutte le Amministrazioni pubbliche<sup>4)</sup>, la presenza di vincoli normativi ai prelevamenti da parte degli enti, l'erogazione di trasferimenti dal Bilancio che nel corso del tempo si sono rivelati superiori alla capacità di spesa degli enti, l'acquisizione di risorse dal sistema economico-finanziario tramite conti di Tesoreria da destinare al Bilancio dello Stato, hanno determinato l'accumulo presso la Tesoreria statale di ingenti giacenze.

Tavola 8.2

### Scomposizione dei flussi dei conti di Tesoreria

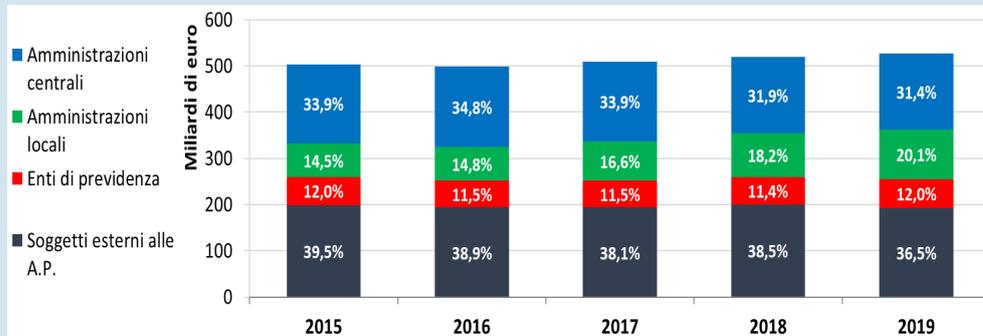
Flussi cumulati in miliardi di euro dal 1 gennaio al 31 dicembre							
	Saldo iniziale	Trasferimenti da Bilancio	Incassi da economia	Versamenti a Bilancio	Pagamenti a economia	Operaz. interne alla tesoreria	Saldo finale
2017	498,7	369,1	627,1	-440,3	-565,5	19,8	509,0
2018	509,0	388,1	681,3	-453,0	-620,7	15,3	520,0
2019	520,0	392,8	665,4	-449,9	-611,9	10,9	527,4

Al 31 dicembre 2019 i saldi dei conti di Tesoreria sono risultati di poco superiori a 527 miliardi; circa due terzi delle giacenze è composto da risorse delle AP, mentre la restante parte è attribuibile principalmente a Cassa Depositi e Prestiti (CDP) e Poste italiane. Con riferimento agli ultimi cinque anni, tali giacenze risultano in crescita prevalentemente con riferimento ai conti delle Amministrazioni locali.

Per comprendere le dinamiche sottostanti i saldi dei conti di Tesoreria è necessario analizzare i principali flussi finanziari che li caratterizzano. Nei paragrafi che seguono si fornisce una rappresentazione sintetica di tali flussi; un'attività propedeutica a tale rappresentazione consiste nella classificazione di tutti i conti di Tesoreria secondo le logiche della Contabilità Nazionale.

<sup>4)</sup> Per le Amministrazioni locali si applica il regime della cd. 'Tesoreria Unica' (previsto dalla legge 468/1978 per le sole Regioni e progressivamente applicato anche ad altre AP) in base al quale sono detenute presso la Tesoreria le disponibilità liquide delle AL incluse nella tabella 'A' della legge 720/84 (Regioni, Province, Comuni, Aziende sanitarie, Università, Camere di Commercio Industria e Artigianato, ecc.) e degli Istituti scolastici. Il conto di Tesoreria Unica è uno strumento utilizzabile direttamente dai tesorieri o dai cassieri degli enti per prelevare/riversare le disponibilità liquide dell'ente stesso dal/sul conto di Tesoreria. Il decreto legge 1/2012, convertito dalla legge 27/2012 ha sospeso dal 16 aprile 2012 il cd. 'Regime di Tesoreria Unica mista', entrato in vigore nel 1999. Tale sospensione, inizialmente stabilita fino al 31 dicembre 2014, è stata prorogata fino alla fine del 2021. Per le Amministrazioni incluse nella tabella 'B' della predetta legge (Enti previdenziali e assistenziali e alcuni altri Enti pubblici) sono invece istituiti dei conti di Tesoreria centrale nei quali gli enti devono detenere tutte le proprie risorse eccezione fatta per una quota non superiore al quattro 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. La Tesoreria statale accentra le giacenze liquide degli enti soggetti al regime della 'Tesoreria Unica' senza avere però informazioni di dettaglio sulla natura delle operazioni eseguite. Tali informazioni sono invece reperibili nella base dati SIOPE, alla quale i tesorieri degli enti trasmettono quotidianamente gli incassi e i pagamenti eseguiti per ciascuna AL, codificati secondo le regole della contabilità nazionale.

### Composizione delle giacenze in Tesoreria



## 8.1 Requisiti per la produzione e pubblicazione periodica delle informazioni di tesoreria

I lavori svolti nell'ambito dell'ampliamento dello sfruttamento del patrimonio informativo della Tesoreria dello Stato hanno portato alla classificazione degli oltre 20.000 conti della Tesoreria secondo le regole della contabilità nazionale, integrando le informazioni delle anagrafiche di Tesoreria con quelle gestite dal Servizio Rilevazioni ed Elaborazioni Statistiche ai fini delle segnalazioni di Vigilanza. In particolare, è stato possibile classificare i conti secondo l'appartenenza dei soggetti titolari ai diversi sottosettori delle AP (Amministrazioni centrali, Amministrazioni locali ed Enti di previdenza) con lo scopo di analizzare l'andamento delle giacenze di Tesoreria e le caratteristiche dei flussi finanziari che li interessano.

I conti di Tesoreria sono organizzati secondo anagrafiche e raggruppamenti gestiti direttamente dal Tesoro, che rispondono a esigenze di contabilità pubblica, circostanza che non consente l'immediato raccordo con gli schemi classificatori adottati per il Bilancio dello Stato<sup>271)</sup> e per la contabilità nazionale.

<sup>271)</sup> Al riguardo, l'art. 50 della legge 196/2009 prevede alcuni interventi sui conti di Tesoreria: a) riorganizzazione dei conti di Tesoreria, in modo che essi siano raccordabili con gli schemi classificatori adottati per il Bilancio dello Stato; b) razionalizzazione della disciplina relativa al regime della Tesoreria Unica. L'art. 44 ter della stessa legge ha inoltre avviato la progressiva riconduzione al regime di contabilità ordinaria (con contestuale chiusura dei conti di Tesoreria) di alcune gestioni operanti su contabilità speciali o conti di Tesoreria da individuare con successivi DPCM.

Il collegamento dei conti di Tesoreria con l'anagrafe dei soggetti gestita dalla Banca ai fini delle segnalazioni di vigilanza (cfr. Circolare 140 del Servizio RES)<sup>272)</sup> è stato realizzato tramite il codice fiscale del soggetto intestatario del conto. Questa metodologia consente di ottenere i saldi dei conti di Tesoreria per singolo soggetto, per raggruppamento economico previsto dalle segnalazioni di vigilanza e per sottosettore delle AP (secondo schemi raccordabili con la contabilità nazionale). Tuttavia, l'utilizzo di tale metodologia non è automatico in quanto sconta l'incompletezza sia dell'anagrafica di Tesoreria (mancanza del codice fiscale o sua errata indicazione), sia dell'anagrafica delle segnalazioni di vigilanza (incompletezza dei soggetti segnalanti).

La realizzazione dell'obiettivo ha comportato preliminarmente l'analisi del contenuto dei singoli conti volta a verificare, a prescindere dalla intestazione formale del conto, il soggetto al quale sono effettivamente riconducibili le somme depositate<sup>273)</sup>. Sono state attuate, inoltre, alcune iniziative volte a migliorare il risultato del lavoro: a) coinvolgimento della Ragioneria Generale dello Stato - RGS e delle Filiali della Banca); b) comparazioni con l'attività di classificazione dei conti di Tesoreria condotta dall'Ispettorato generale del Bilancio e riportata sul Conto riassuntivo del Tesoro a partire da gennaio 2017 e con le informazioni della Banca Dati delle Amministrazioni pubbliche (BDAP) resa disponibile in formato *open data* dalla RGS; c) controlli per gli enti segnalanti in SIOPE, attraverso la riconciliazione tra il saldo di Tesoreria di tutti i conti riferibili a uno stesso soggetto e quanto indicato dal tesoriere nel prospetto delle disponibilità liquide.

L'attività di classificazione ha consentito pertanto la creazione di una anagrafica dei conti di Tesoreria, che risponde alle logiche della Contabilità Nazionale. Nei paragrafi seguenti vengono descritti nel dettaglio i flussi finanziari che interessano i sottosettori delle Amministrazioni Pubbliche: Amministrazioni Centrali (AC); Amministrazioni Locali (AL); Enti di Previdenza (EP).

---

<sup>272)</sup> Si tratta della Circolare n. 140 dell'11 febbraio 1991 del Servizio RES (ultimo agg.to 30 settembre 2014): *Istruzioni relative alla classificazione della clientela*. La circolare, che si applica agli intermediari, prevede la suddivisione della clientela nei sette settori di seguito indicati (a loro volta articolati in sottosettori):

a) Amministrazioni pubbliche; b) Società finanziarie; c) Società non finanziarie; d) Famiglie; e) Istituzioni senza scopo di lucro al servizio delle famiglie; f) Resto del mondo; g) Unità non classificabili e non classificate.

Il settore delle Amministrazioni pubbliche, in particolare, comprende tutte le unità istituzionali che agiscono da produttori di beni e servizi non destinabili alla vendita e volti a soddisfare consumi collettivi e individuali (le risorse principali di dette unità sono costituite, in prevalenza, da versamenti obbligatori effettuati da unità appartenenti ad altri settori), ovvero che operano una redistribuzione del reddito e della ricchezza del Paese.

Al fine di garantire la coerenza con la contabilità economica nazionale, la circolare stabilisce che gli intermediari devono classificare in tale settore le unità istituzionali che, insieme agli organi dello Stato e alle Amministrazioni locali, sono riportate nell'elenco delle Amministrazioni pubbliche previsto dall'art. 1, comma 3, della legge 196/2009 e pubblicato annualmente dall'ISTAT sulla Gazzetta Ufficiale entro il 30 settembre.

<sup>273)</sup> In pratica è stato necessario individuare, a livello di singolo conto, e a prescindere dal codice fiscale inserito nell'anagrafica di Tesoreria, il soggetto che ha la disponibilità effettiva delle somme depositate. Ad esempio, nel caso di un conto intestato e gestito da una banca per erogare fondi del MEF, lo stesso non è riconducibile alla banca (le somme non figurano nell'attivo della banca, se non tra i fondi di terzi in amministrazione), ma al MEF.

## 8.2 I conti delle Amministrazioni centrali

La principale categoria all'interno del sottosettore delle Amministrazioni centrali è rappresentata dai conti direttamente riferibili all'Amministrazione statale e agli organi costituzionali; tenuto conto della rilevanza delle giacenze, per questa categoria è stata effettuata un'ulteriore classificazione per gruppi di conti che ha consentito di evidenziare:

- *I conti per la gestione di attività di incasso e pagamento per conto del MEF da parte di Poste Spa<sup>274)</sup> e CDP<sup>275)</sup>.* Tali conti registrano, in particolare: a) i pagamenti effettuati dalla CDP per conto del MEF degli interessi su una serie di buoni postali fruttiferi emessi prima della sua trasformazione in società per azioni che sono pagati attingendo alle proprie risorse in Tesoreria; b) la riscossione delle rate di mutui concessi direttamente dal Tesoro in favore delle Amministrazioni locali (la Cassa gestisce per conto del MEF la fase di riscossione delle rate che poi riversa in Tesoreria su un conto del MEF per la successiva contabilizzazione a Bilancio).
- *I conti per la gestione delle risorse relative ai programmi comunitari dell'Unione europea.* Tali risorse provengono dai trasferimenti dal Bilancio comunitario e dal Bilancio nazionale su appositi conti di Tesoreria<sup>276)</sup> e sono successivamente erogate all'economia o trasferite ai livelli inferiori di governo tramite operazioni interne alla Tesoreria (per maggiori informazioni cfr. paragrafo 8.2.2).
- *I conti funzionali alla gestione degli incassi fiscali e dei rimborsi<sup>277)</sup>.* All'interno di tale gruppo sono state individuate due fattispecie: i) conti che registrano i versamenti di risorse dal Bilancio da destinare al pagamento di rimborsi fiscali,

---

<sup>274)</sup> Sulla base di una Convenzione, Poste Spa esegue una serie di pagamenti per conto del MEF, tra cui il pagamento delle pensioni di Stato, delle spese di Giustizia e di altri titoli di spesa. Ciascuna di queste attività è regolata in un conto in Tesoreria. I flussi contabilizzati sul conto n. 20133 per il pagamento degli interessi sui buoni postali fruttiferi del Tesoro sono pertanto considerati pagamenti all'economia delle Amministrazioni centrali sebbene l'erogazione delle risorse avvenga prevalentemente mediante anticipazioni di Tesoreria ai sensi della convenzione Poste-Tesoro.

<sup>275)</sup> L'attività della CDP per conto del MEF è disciplinata dal DL 269/2003 (convertito nella legge 326/2003) che ne ha disposto la trasformazione in società per azioni e il suo collocamento al di fuori del perimetro delle AP. Per una disamina dettagliata dei flussi finanziari coinvolti al momento della trasformazione, cfr. il riquadro al bollettino Economico n. 42 del 2004, 'La trasformazione della Cassa depositi e prestiti in società per azioni e gli effetti sul debito pubblico'.

<sup>276)</sup> L'Unione europea, inoltre, detiene risorse proprie in Tesoreria (CS 23200, CS 25061) che sono però incluse nei cd. 'Conti intestati a soggetti esterni alle AP'.

<sup>277)</sup> L'attribuzione alle AC dei saldi dei conti rientranti in questo gruppo sconta due ipotesi semplificatrici: 1) gli incassi fiscali versati dai contribuenti in Tesoreria tramite la procedura di versamento unificato sono attribuiti al Tesoro (e quindi rientrano nei conti delle AC) fintanto che non sono ripartiti fra i vari beneficiari: lo Stato, le Amministrazioni locali o gli enti previdenziali. Di solito, l'operazione di ripartizione avviene con un ritardo di uno o due giorni e pertanto si può stimare che la semplificazione adottata non alteri in maniera significativa l'analisi dei saldi; contrariamente, non si avrebbero gli strumenti per poter attribuire in maniera certa le giacenze di questi conti fra i sottosestori. 2) le risorse giacenti sui conti destinati ai rimborsi fiscali sono attribuiti allo Stato, anche se nel momento in cui i rimborsi vengono erogati possono riguardare anche tributi di competenza di altri sottosestori (ad esempio per alcuni rimborsi Irap).

sia in via diretta sia tramite le compensazioni; ii) conti in cui vengono versati gli incassi fiscali da parte dei contribuenti che sono poi attribuite all'erario o agli enti beneficiari; essi riguardano, in particolare, la gestione delle entrate fiscali attraverso la procedura di versamento unificato (cd. 'Delega Unica', cfr. il paragrafo 8.2.1) e la gestione degli incassi da parte delle Agenzie fiscali (per importazioni, gestione monopoli e altro)<sup>278)</sup>.

- *I conti intestati agli altri enti statali, tra cui è possibile evidenziare:* a) i conti che servono ad assicurare l'ordinaria gestione dei soggetti facenti parte delle Amministrazioni statali (ad esempio le Prefetture); b) le scuole primarie e secondarie (circa 8.500 conti); c) i conti funzionali allo stanziamento di risorse da parte del Bilancio dello Stato che, anziché essere veicolate direttamente all'economia, sono provvisoriamente accreditate su conti di Tesoreria in attesa dell'erogazione effettiva<sup>279)</sup>.

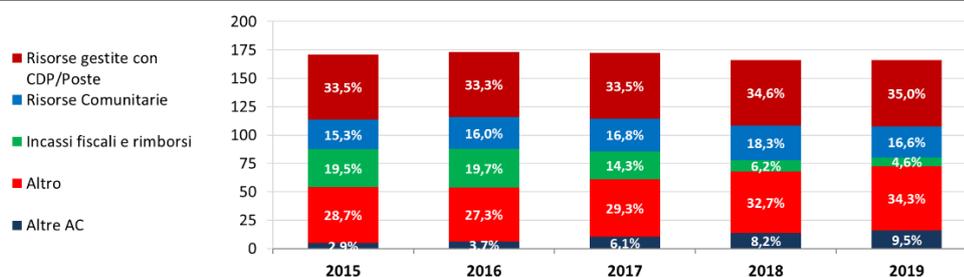
La categoria delle "Altre Amministrazioni centrali" comprende i seguenti soggetti:

- Enti produttori di servizi economici e di regolazione dell'attività economica (ad esempio Anas, Agea, Csea, Ag.i.d.).
- Enti produttori di servizi assistenziali, ricreativi e culturali (ad esempio il Coni).
- Enti e istituzioni di ricerca (ad esempio il CNR, l'Istituto Superiore di Sanità, l'Istituto Italiano di Tecnologia).

Il saldo dei conti delle Amministrazioni centrali (AC) al 31 dicembre 2019 è stato pari a 166 miliardi, di cui il 90 per cento (150 miliardi) si riferisce alle Amministrazioni dello Stato, organi costituzionali e a rilevanza costituzionale e alle loro articolazioni.

Figura 8.3

### Composizione delle giacenze delle Amministrazioni centrali



<sup>278)</sup> Si fa riferimento in particolar modo al conto n. 1777, nel quale transitano i versamenti di Delega unica, al conto n. 5625, in cui viene incassata l'IVA sulle importazioni e altri sei conti caratterizzati da flussi di ridotta entità: 1789 (Agenzia entrate - fondi Inail); 3021 (Dip.tesoro-sosp.agev.banc); 5229 (Dip. finanze art 83 dl 112-08); 5420 (Ag. ent. Iva non res. D.lgs. 18-10); 5791 (Ag. entrate add. Irpef Dm 26-4-13); 5875 (Agenzia entrate Iva Moss).

<sup>279)</sup> La casistica delle erogazioni di questo tipo è quanto mai variegata. Rientrano in questa categoria, ad esempio, i conti intestati alla Presidenza del Consiglio dei Ministri (anche per la gestione delle emergenze), alcuni conti intestati a fondi stanziati da apposite norme per specifiche finalità (per il rilancio dell'economia, per le agevolazioni sulla ricerca, per l'innovazione tecnologica, per interventi nelle aree depresse, per trasferimenti alle imprese).

## 8.2.1 Incassi fiscali versati in Tesoreria

Gli incassi fiscali versati in Tesoreria riguardano le entrate tributarie e contributive<sup>280)</sup> versate in Tesoreria da soggetti esterni al settore pubblico, con impatto sulle disponibilità del Tesoro detenute presso la Banca d'Italia (*government deposits*). Tali somme sono versate in Tesoreria secondo le seguenti modalità:

- utilizzo della procedura di versamento unificato (cfr. riquadro 12), che consente il pagamento della quasi totalità di tributi e contributi al netto di compensazioni per crediti d'imposta vantati<sup>281)</sup>;
- versamenti al Bilancio dello Stato effettuati direttamente agli sportelli delle sezioni di Tesoreria o tramite bonifico SEPA;
- l'IVA sulle importazioni contabilizzata al Bilancio, che risulta in prevalenza dalla ripartizione dei versamenti affluiti sul conto di Tesoreria denominato "Ag. Dogane diritti dog. L. 244-07"<sup>282)</sup>.

Sono pertanto esclusi dall'analisi gli incassi che affluiscono al Bilancio o agli altri enti percettori con modalità di pagamento diverse da quelle elencate (ad esempio bollettini postali, MAV, ecc.).

Gli incassi fiscali versati in Tesoreria includono: (i) le entrate tributarie del Bilancio dello Stato versate da soggetti privati e (ii) le entrate tributarie e contributive in favore degli enti, diversi dallo Stato, appartenenti al settore delle Amministrazioni pubbliche (enti previdenziali, locali ecc.).

Le somme incassate in tesoreria tramite la procedura di versamento unificato sono importi netti, che scontano la presenza di compensazioni eseguite direttamente dai contribuenti in sede di liquidazione delle imposte; tali compensazioni, riducendo il gettito che affluisce sul Conto disponibilità, sono portate in riduzione del totale degli incassi fiscali versati in Tesoreria. La corretta attribuzione delle somme al Bilancio dello Stato e in favore degli altri enti appartenenti al settore delle Amministrazioni

---

<sup>280)</sup> Le entrate contributive versate in Tesoreria dai sostituti d'imposta rappresentano solitamente un valore netto tra l'importo lordo delle ritenute operate e dei contributi obbligatori da versare e le somme anticipate ai dipendenti a titolo di misure a sostegno del reddito (esempio cassa integrazione guadagni, assegni familiari ecc.).

<sup>281)</sup> La procedura di versamento unificato rappresenta il principale strumento di riscossione dei tributi e contributi, a seguito dell'adozione di un unico modello di versamento (Mod F24/I24) utilizzato per il pagamento dei principali tributi erariali, regionali, comunali e per i contributi previdenziali (cfr. riquadro 12). Questa modalità di versamento in diversi casi (es. Tari) non esaurisce le modalità attraverso cui le imposte possono essere versate.

<sup>282)</sup> Per effetto del Provvedimento dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli del 23 ottobre 2015, dal 1° febbraio 2016 l'IVA sulle importazioni deve essere versata esclusivamente tramite bonifici su un conto di Tesoreria gestito dall'Agenzia, conto su cui affluiscono anche altri diritti e tributi doganali. Dopo qualche giorno l'IVA viene stornata dal conto e contabilizzata a Bilancio. Lo sfasamento, non incidendo in maniera significativa sui dati mensili, viene trascurato in questa segnalazione che utilizza pertanto il dato di Bilancio come proxy del dato di cassa. Solo a dicembre, per tenere conto del gettito affluito nelle ultime giornate (solitamente piuttosto elevato), il dato di cassa viene integrato con gli importi contabilizzati a Bilancio nelle prime due giornate di gennaio; parallelamente, il gettito di cassa di gennaio viene ridotto dello stesso importo rispetto al dato di Bilancio.

pubbliche richieste delle operazioni, che sono eseguite dall’Agenzia delle Entrate nell’ambito delle attività di “ripartizione” delle somme incassate (cfr. riquadro 12).

Nel 2019 le somme incassate sono state pari a 541 miliardi. Si tratta, come detto, di importi netti versati da soggetti esterni alla Tesoreria; con un buon grado di approssimazione si può affermare che tali somme rappresentano tutti i versamenti effettuati dal settore privato. Pertanto, nel confronto con il totale delle entrate registrate nel conto economico della PA bisogna tenere conto che tale aggregato non tiene conto di tutte le imposte dovute dalla PA nelle circostanze in cui agisce come sostituto d’imposta (ad esempio:

Tavola 8.3

### Gli incassi fiscali in Tesoreria

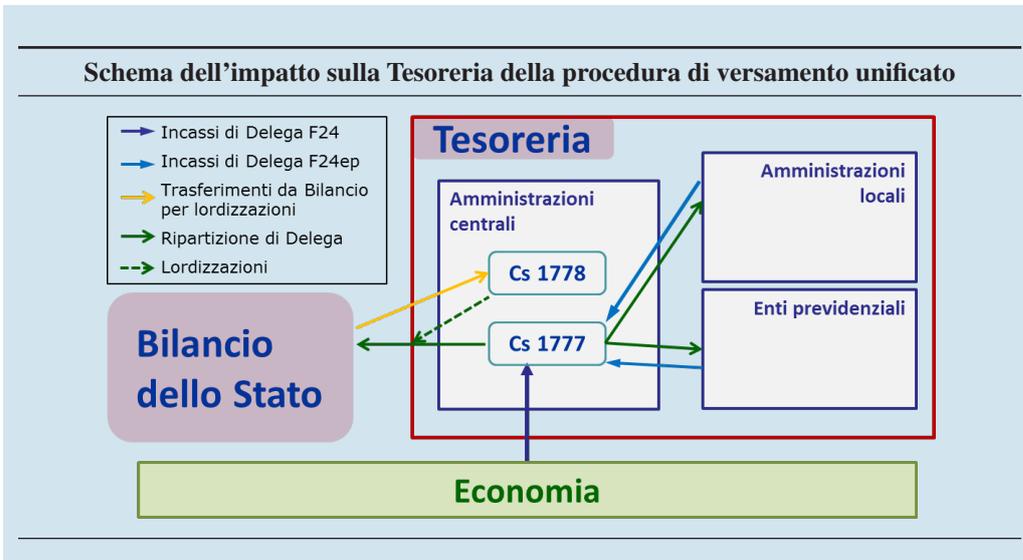
Incassi fiscali di Tesoreria (Valori cumulati in milioni di euro)							
	2017	2018	2019	Var. 2018/2017	Var. 2019/2018	Var. % 2018/2017	Var. % 2019/2018
Imposte dirette	178.492	177.035	180.203	-1.457	3.168	-0,8%	1,8%
Imposte indirette	196.984	202.243	206.226	5.259	3.983	2,7%	2,0%
<b>Totale tributi erariali</b>	<b>375.475</b>	<b>379.278</b>	<b>386.428</b>	<b>3.802</b>	<b>7.151</b>	<b>1,0%</b>	<b>1,9%</b>
Altre entrate	188.998	196.594	203.731	7.596	7.137	4,0%	3,6%
di cui:							
- Contributi previdenziali	139.451	145.787	152.204	6.336	6.417	4,5%	4,4%
- Tributi Enti territoriali	46.082	47.552	48.414	1.470	862	3,2%	1,8%
Compensazioni dei tributi erariali	-47.278	-50.476	-49.577	-3.198	899	6,8%	-1,8%
<b>Totale incassi fiscali di Tesoreria</b>	<b>517.196</b>	<b>525.396</b>	<b>540.583</b>	<b>8.200</b>	<b>15.187</b>	<b>1,6%</b>	<b>2,9%</b>

## RIQUADRO 12

### La Procedura di versamento unificato e l’impatto sulla Tesoreria

Dal 1998 la procedura di versamento unificato rappresenta il principale strumento di riscossione dei tributi e contributi, a seguito dell’adozione di un unico modello di versamento (Mod F24/I24) che deve essere utilizzato per il pagamento dei principali tributi erariali, regionali (Irap e addizionali regionali all’Irpef), comunali (IMU, Tasi e addizionali comunali all’Irpef) e per i contributi previdenziali (Inps, Inail ecc.). La procedura coinvolge in maniera significativa la Tesoreria (cfr. schema):

- gli intermediari finanziari (banche o poste) addebitano i conti dei propri clienti per gli importi effettivamente versati (pari al tributo dovuto al netto delle compensazioni eseguite per crediti d’imposta vantati) e li riversano in Tesoreria sul Conto nr. 1777 denominato “Agenzia delle Entrate - Fondi della riscossione” con uno sfasamento temporale variabile dai due ai cinque giorni lavorativi.
- Gli Enti pubblici che hanno conti in Tesoreria effettuano i loro versamenti al Conto nr. 1777 attraverso operazioni interne alla Tesoreria.
- In un secondo momento, solitamente il giorno lavorativo successivo, l’Agenzia delle Entrate preleva dal suddetto conto gli importi e li versa ai beneficiari (il Bilancio dello Stato o gli altri beneficiari quali Regioni, Comuni, INPS, ecc.) per lo più attraverso operazioni interne di Tesoreria. Le somme destinate al Bilancio dello Stato sono versate al lordo delle compensazioni eseguite dai contribuenti utilizzando i fondi stanziati dal Bilancio sul Conto di Tesoreria nr. 1778 denominato “Fondi di Bilancio”.

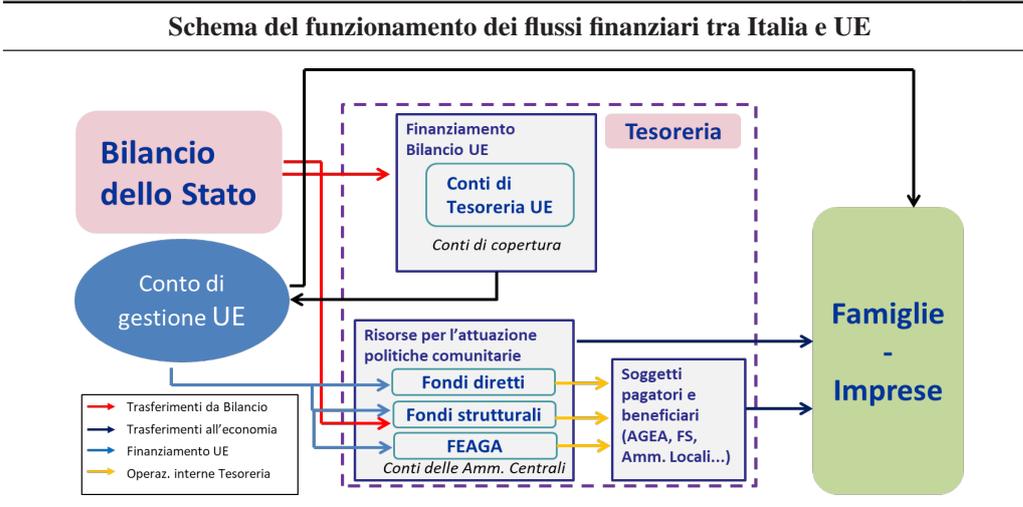


IRPEF e contributi previdenziali dei dipendenti pubblici, IRPEF dei pensionati) o nei casi in cui opera nell'economia (ad esempio: acquisto di beni e servizi soggetti ad IVA).

### 8.2.2 Il ruolo della Tesoreria Statale nei rapporti finanziari tra Italia e Unione europea

I flussi finanziari tra Italia e Unione europea (UE) sono bidirezionali: l'Italia contribuisce al bilancio comunitario e al cofinanziamento di programmi comunitari; la UE trasferisce risorse in favore dell'Italia connesse con i programmi comunitari. Le risorse sono successivamente trasferite ai soggetti beneficiari secondo tempi e ammontari che influiscono sul fabbisogno del Settore Statale (FSS). La Tesoreria intercetta la maggior parte di questi flussi<sup>283)</sup> e consente un'analisi tempestiva della loro dinamica (cfr. figura 8.4).

Figura 8.4



<sup>283)</sup> La Tesoreria non intercetta i flussi versati dalla UE in favore dei beneficiari tramite la modalità della gestione diretta riconducibili ai programmi relativi alla competitività, alla sicurezza e alla cittadinanza dello Stato membro.

Ai sensi dell'art. 311 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (TFUE), commi 1 e 2, "l'Unione si dota dei mezzi necessari per conseguire i suoi obiettivi e per portare a compimento le sue politiche. Il bilancio, fatte salve le altre entrate, è finanziato integralmente tramite risorse proprie" (cfr. riquadro 13).

### RIQUADRO 13

Con l'espressione "**risorse proprie**" si designano tre tipologie di contribuzioni trasferite al bilancio della UE da parte degli Stati membri:

- a. le **risorse proprie tradizionali**, costituite dai dazi doganali sulle importazioni e dai contributi sulla produzione dello zucchero (detratta una ritenuta per oneri di accertamento e riscossione);
- b. una quota pari allo **0,3 per cento della base imponibile IVA** dei diversi Stati membri, armonizzata per riflettere le differenze nelle aliquote nazionali il cui ammontare non deve essere comunque superiore al 50 per cento del reddito nazionale lordo;
- c. **una quota del reddito nazionale lordo** di ogni Paese membro, calcolata sulla base di un'aliquota standard per le spese non coperte da altre risorse proprie, allo scopo di realizzare il pareggio tra entrate e spese dell'UE.

**La contribuzione dell'Italia alle risorse proprie della UE** (incluse eventuali ulteriori risorse stabilite con apposite decisioni della Commissione europea), avviene mediante **un complesso di operazioni** disposte dal MEF<sup>1)</sup> **che coinvolgono il Bilancio e la Tesoreria** (cfr. figura 8.1)<sup>2)</sup>.

<sup>1)</sup> Si tratta, in particolare, dell'Ispettorato generale per i rapporti finanziari con l'Unione europea (IGRUE) istituito presso la Ragioneria Generale dello Stato del Ministero dell'economia e delle finanze.

<sup>2)</sup> In particolare il MEF: 1) dispone i pagamenti a valere sul Bilancio dello Stato (capitoli di spesa n. 2751 e 2752) in favore del conto corrente di Tesoreria n. 23203 intestato al MEF; 2) addebita mensilmente il conto 23203 a favore del conto di Tesoreria n. 23200 intestato alla Commissione europea; 3) dispone i pagamenti a valere sul capitolo di Bilancio 2306 in favore del conto di Tesoreria n. 25061 intestato alla UE-Fondo europeo di sviluppo (a partire dal 2017); 4) dispone i prelevamenti dai predetti conti di Tesoreria in favore del conto di gestione della UE.

Le risorse acquisite dalla UE dai vari paesi membri sono poi utilizzate dalla Commissione europea entro i limiti di una cornice vincolante, rappresentata dai **Quadri Finanziari Pluriennali (QFP)**<sup>284)</sup>, al fine di assicurare l'ordinato andamento della spesa, rafforzare la disciplina di bilancio e migliorare la Programmazione.

<sup>284)</sup> Il quadro finanziario pluriennale (QFP) stabilisce i limiti dei bilanci generali annuali dell'UE. Si tratta di un atto giuridicamente vincolante istituito per un periodo di almeno cinque anni, che deve assicurare l'ordinato andamento delle spese dell'UE entro i limiti delle sue risorse proprie. I recenti QFP si sono solitamente estesi su sette anni. Il regolamento relativo al quadro finanziario pluriennale è adottato dal Consiglio europeo, previa approvazione del Parlamento.

I programmi definiti nei QFP vengono realizzati dagli Stati membri attraverso specifici fondi che dividono in:

- **Fondi diretti**, cioè erogati direttamente dalla Commissione attraverso programmi quali *Horizon 2020*, *Creative Europe*, *Life*, *Connecting Europe Facility*, *COSME*, ecc.
- **Fondi indiretti** (o **Fondi strutturali**), erogati a livello nazionale e regionale da Ministeri, Regioni ed Enti deputati all’attuazione della politica di coesione in Europa.

Fatti salvi alcuni interventi (tra i quali *Erasmus* e *Strumenti di preadesione – IPA*), i **fondi diretti** vengono erogati attraverso versamenti effettuati dal conto di gestione della UE in favore dei beneficiari, di norma esterni al perimetro della Tesoreria (modalità della gestione diretta<sup>285</sup>).

I **fondi indiretti** sono articolati in 5 fondi:

- il **Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR)** – che promuove uno sviluppo equilibrato nelle diverse regioni dell’UE;
- il **Fondo sociale europeo (FSE)** – che sostiene progetti in materia di occupazione in tutta Europa e investe nel capitale umano dell’Europa: lavoratori, giovani e tutti coloro che cercano un lavoro;
- il **Fondo di coesione (FC)** – che finanzia i progetti nel settore dei trasporti e dell’ambiente nei paesi in cui il reddito nazionale lordo (RNL) pro capite è inferiore al 90 per cento della media dell’UE. Nel periodo 2014-2020, si tratta di Bulgaria, Croazia, Cipro, Repubblica ceca, Estonia, Grecia, Ungheria, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Portogallo, Romania, Slovacchia e Slovenia;
- il **Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR)** – che si concentra sulla risoluzione di sfide specifiche cui devono far fronte le zone rurali dell’UE. Si tratta di un nuovo strumento finanziario che ha sostituito il ‘Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia’ (FEOGA) per la parte orientamento;
- il **Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP)** – che aiuta i pescatori a utilizzare metodi di pesca sostenibili e le comunità costiere a diversificare le loro economie, migliorando la qualità della vita nelle regioni costiere europee.

Le quote relative a tali fondi spettanti all’Italia vengono erogate dalla UE attraverso versamenti in favore di un conto di Tesoreria intestato al MEF; le risorse sono poi convogliate dal Tesoro direttamente o indirettamente ai beneficiari finali sulla base dell’assegnazione degli importi.

I fondi strutturali, inoltre, sono organizzati secondo il *principio generale di addizionalità*, in base al quale la Commissione e lo Stato membro stabiliscono il livello delle spese pubbliche a finalità strutturale che ciascuno Stato deve sostenere a sua

---

<sup>285</sup>) Tali risorse non transitano per la Tesoreria statale, ma sono accreditate direttamente ai beneficiari finali.

volta nel corso della programmazione pluriennale<sup>286</sup>). La **quota nazionale pubblica di compartecipazione** ai programmi, progetti e altre iniziative cofinanziati con l'UE **è pertanto a carico del Bilancio dello Stato** e viene riversata sull'apposito conto di Tesoreria n. 23209 intestato al MEF<sup>287</sup>, dal quale le somme vengono poi erogate alle Amministrazioni pubbliche ed agli operatori pubblici e privati titolari di interventi di politica comunitaria, analogamente a quanto previsto per le risorse comunitarie (cfr. tavola 8.2).

Oltre ai fondi strutturali, è previsto il **Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA)** che finanzia i pagamenti diretti agli agricoltori e le misure per la regolarizzazione dei mercati agricoli; la quota spettante all'Italia è versata dalla UE sul un conto di Tesoreria dedicato, per essere poi assegnata mensilmente, previa indicazione dell'Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura (AGEA), agli Organismi pagatori<sup>288</sup> incaricati dell'attuazione dei predetti interventi.

### 8.3 I conti delle Amministrazioni locali

I conti riferibili alle Amministrazioni locali riguardano cinque categorie di enti: Regioni<sup>289</sup>, Province, Comuni, Aziende Sanitarie e altre Amministrazioni locali<sup>290</sup>.

---

<sup>286</sup>) Le risorse comunitarie, infatti, non devono corrispondere a riduzioni degli investimenti strutturali nazionali nelle Regioni interessate dall'intervento comunitario, ma devono costituire un'aggiunta alla spesa pubblica già prevista, garantendo così la complementarità dell'intervento comunitario rispetto all'azione degli Stati membri.

<sup>287</sup>) La determinazione della quota di compartecipazione è stabilita da un apposito gruppo di lavoro presieduto dal capo dell'IGRUE del MEF cui partecipano i funzionari competenti in materia del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione (per le tematiche legate ai Fondi strutturali) e delle amministrazioni statali e regionali interessate.

<sup>288</sup>) Dal glossario della *Relazione annuale 2019–I rapporti finanziari con l'Unione europea e l'utilizzazione dei Fondi comunitari* della Sezione di Controllo per gli Affari Comunitari e Internazionali della Corte dei Conti: "Nella Politica Agricola Comune l'Organismo Pagatore (OP) ha la funzione di erogare ai beneficiari le somme finanziate dai Fondi (FEAGA e FEASR). L'Organismo pagatore, a tal fine, è riconosciuto dallo Stato membro dall'autorità competente designata a livello ministeriale (D.M. 17/06/2009) ma deve essere, altresì, riconosciuto e accreditato anche dalla Commissione UE in relazione al possesso di rigorosi requisiti. A tali fini, vengono riconosciuti gli enti la cui struttura e organizzazione amministrativa garantisce il rispetto dei criteri definiti dalla Commissione europea (Reg. di esecuzione UE n.908/2014). Gli Organismi pagatori sono oggetto di costante supervisione da parte dell'autorità competente che, ogni tre anni, comunica i risultati di tale monitoraggio alla Commissione UE".

<sup>289</sup>) Con riferimento alle Regioni si considerano i conti di Tesoreria Unica aperti presso le tesorerie provinciali per l'erogazione delle spese ordinarie e della gestione della spesa sanitaria, nonché i conti aperti presso la Tesoreria Centrale per la gestione degli incassi relativi ai tributi propri (Irap e addizionali Irpef).

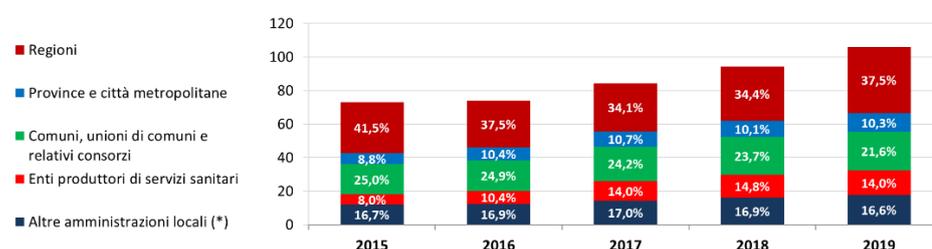
<sup>290</sup>) La categoria 'Altre amministrazioni locali' fa riferimento: agli Enti produttori di servizi economici e di regolazione dell'attività economica, che includono: le Camere di commercio, artigianato, industria e agricoltura, gli enti e agenzie per il turismo, gli enti di regolazione dei servizi idrici e/o dei rifiuti (ex AATO); agli Enti produttori di servizi assistenziali, ricreativi e culturali, che includono: le Università e gli istituti di istruzione universitaria pubblici, i consorzi interuniversitari di ricerca, gli enti per il diritto allo studio, gli enti parco (nazionali e regionali), ecc; le Altre Amministrazioni locali.

La quasi totalità degli enti appartenenti al sottosettore delle AL sono soggetti al cosiddetto “regime di Tesoreria Unica”, che dispone l’obbligo per tali enti di detenere le rispettive disponibilità liquide in appositi conti accessi presso la Tesoreria dello Stato<sup>291)</sup> (cfr. riquadri 13 e 14).

Il saldo dei conti delle Amministrazioni locali (AL) al 31 dicembre 2019 è stato pari a 106,2 miliardi; la categoria di AL che detiene la quota maggioritaria delle risorse locali è quella delle Regioni, con il 37,5 per cento del totale.

Figura 8.5

### Composizione delle giacenze delle Amministrazioni locali



Le giacenze delle Amministrazioni locali sono cresciute nel corso degli ultimi anni sia in senso assoluto, che in senso relativo, ossia nel confronto con tutti gli altri comparti della Tesoreria e con il solo perimetro delle Amministrazioni pubbliche. Tale fattispecie riflette uno squilibrio sistematico tra ammontare di risorse incassate (sia di competenza propria, sia attraverso trasferimenti dal Governo centrale) e l’effettiva capacità di spesa, che dipende in primo luogo dai limiti imposti dalla normativa. Infatti, la movimentazione di tali conti non è di per sé soggetta a vincoli in quanto dipende dalle esigenze di spesa degli enti e pertanto essi possono risultare estremamente volatili in termini di flussi giornalieri, determinando implicazioni rilevanti per il Tesoro in termini di *cash management*; a livello mensile, tuttavia, le dinamiche di spesa risultano piuttosto regolari. Le giacenze di questi enti rappresentano a livello teorico un potenziale di spesa che, nel momento in cui viene erogata attraverso prelievi dai conti degli enti, ha effetti sul fabbisogno del Settore Statale e sul debito. L’effettiva possibilità di prelievo di dette somme, però, risulta compressa dalla presenza di vincoli di tipo normativo relativi agli equilibri economico-patrimoniali degli enti stessi. Infatti, oltre alle regole del Patto di stabilità interno (dal 2017 sostituite con il principio del vincolo del pareggio di Bilancio), sono previsti limiti di spesa puntuali che riguardano singole voci del Bilancio degli enti locali (tra cui quelli previsti in materia di assunzione di personale, quelli relativi all’acquisto di beni e servizi di cui all’articolo 6 del DL 78/2010 e all’articolo 27, comma 1, del DL n. 112/2008, parzialmente superati per i cd. ‘enti virtuosi’ dal DL 50/2017).

<sup>291)</sup> Sono soggetti al regime di “Tesoreria Unica” anche gli istituti scolastici e altri enti che rientrano nel sottosettore Amministrazioni centrali.

Il sottosettore delle Amministrazioni locali è finanziato principalmente con trasferimenti dal Bilancio dello Stato (circa 105 miliardi nel 2019, diretti soprattutto alle Regioni) e con i tributi di competenza (Irap per le Regioni, Imu e Tasi e Tari per i Comuni, addizionali Irpef regionali e comunali, ecc.), la cui riscossione è in prevalenza gestita in maniera accentrata dall’Agenzia delle Entrate (circa 66 miliardi). I pagamenti verso l’economia effettuati dal settore sono imputabili in prevalenza al sottosettore degli ‘Enti produttori di servizi sanitari’ (circa 84 miliardi); una quota rilevante è inoltre ascrivibile alle Regioni (circa 40 miliardi) e ai Comuni (circa 45 miliardi). Per la sua rilevanza, nel riquadro 15 si descrive l’impatto in Tesoreria del finanziamento della spesa Sanitaria.

#### **RIQUADRO 14**

##### **La Tesoreria Unica e l’impatto su saldi e flussi di Tesoreria**

La disciplina della Tesoreria Unica è stata avviata nel 1978 ed ha assunto una configurazione stabile con la legge 720/1984. Per una categoria di enti, elencati nella legge, furono aperte presso le tesorerie provinciali apposite contabilità sulle quali affluiscono le entrate proprie e i trasferimenti dal Bilancio dello Stato; tali risorse rappresentano disponibilità liquide “a vista”, prelevabili dal tesoriere dell’Ente a fronte delle spese sostenute. Con questo meccanismo, le risorse pubbliche escono dalla disponibilità del Tesoro (creando fabbisogno) solo dopo che sono effettivamente spese dagli enti assegnatari. In questo modello operativo, il tesoriere opera sui conti di Tesoreria addebitando o accreditando sugli stessi un unico importo che rappresenta il netto tra pagamenti e incassi effettuati dal tesoriere stesso il giorno precedente; le procedure di Tesoreria non contengono pertanto informazioni circa la natura economica delle operazioni relative al sottosettore delle AL; tale dettaglio è tuttavia disponibile nella base dati SIOPE, alimentata con segnalazioni giornaliera extra-contabili effettuate dal tesoriere<sup>1)</sup>.

Tale regime ha subito, a partire dal 2000 e fino al 2011, un’attenuazione, consentendo agli enti di detenere le entrate proprie nei conti correnti aperti presso i rispettivi tesorieri bancari da utilizzare prioritariamente nei pagamenti, mentre le entrate provenienti direttamente o indirettamente dal Bilancio dello Stato (assegnazioni, contributi e quant’altro) e quelle derivanti da operazioni d’indebitamento, erano versate sui conti di Tesoreria.

L’attuale regime, definito regime di Tesoreria Unica “pura”, è stato reintrodotta nel 2012 con il DL n.1/2012, in via transitoria fino al 31 dicembre 2014. Il regime è stato successivamente prorogato, da ultimo fino al 2021 con il Disegno di legge di Bilancio per l’anno 2018 in corso di approvazione.

La reintroduzione del regime di Tesoreria Unica “pura” nel 2012 ha determinato afflussi in Tesoreria per circa 10 miliardi; la sua sospensione determinerebbe deflussi attualmente quantificati nella Relazione tecnica di accompagnamento al DDL di Bilancio 2018 in 6 miliardi.

---

<sup>1)</sup> Per maggiori dettagli si rimanda al capitolo 13.

#### **RIQUADRO 15**

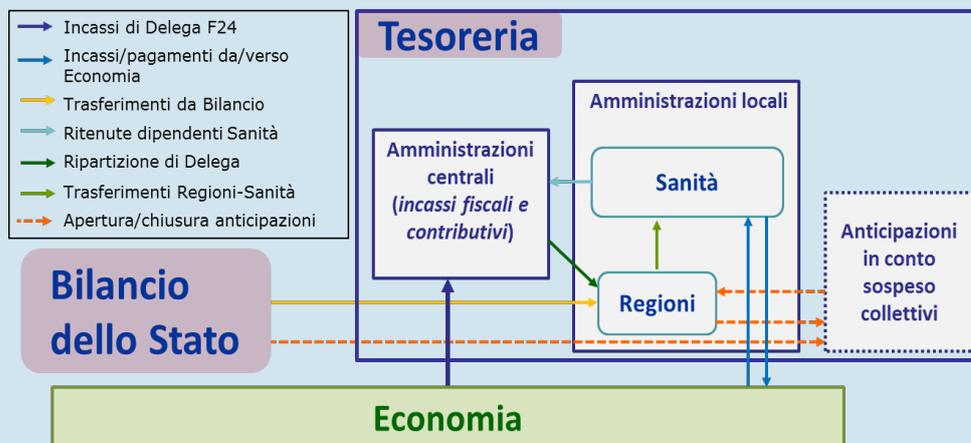
##### **Il finanziamento della spesa sanitaria**

Il D.Lgs. 56/2000 ha introdotto un complesso meccanismo per il finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard a cui concorre lo Stato, basato sulla capacità fiscale regionale e corretto da adeguate misure perequative. È stato stabilito, in particolare, che al

finanziamento del fabbisogno concorrono le entrate proprie delle strutture sanitarie (tickets sanitari), i gettiti derivanti dall'Irap e dall'addizionale regionale all'Irpef valutate ad aliquota base, la compartecipazione all'accisa sulle benzine (abolita dal 2013) e, da parte dello Stato e fino a concorrenza del fabbisogno medesimo, la compartecipazione al gettito Iva<sup>1</sup>. Tale sistema di finanziamento impatta in maniera considerevole sui flussi della Tesoreria e sul comparto delle AL (cfr. schema). In particolare:

- Le **Regioni** ricevono mensilmente: a) Irap e addizionale regionale all'Irpef incassate nel mese precedente; b) anticipazioni dalla Tesoreria di importo variabile in modo da assicurare mensilmente, insieme all'Irap e all'addizionale, un finanziamento mensile di importo costante<sup>2</sup>; c) trasferimenti dal Bilancio dello Stato, pari a un dodicesimo della compartecipazione Iva dovuta dallo Stato<sup>3</sup>.
- Gli **enti produttori** di servizi sanitari ricevono trasferimenti dalle Regioni a copertura del loro fabbisogno (spese per personale e per l'erogazione di servizi) e si finanziano inoltre con incassi dall'economia (ad esempio ticket sanitari). Erogano risorse all'economia attraverso i conti di Tesoreria mentre con operazioni interne alla Tesoreria, provvedono a versare le ritenute dei lavoratori del settore tramite la procedura F24EP. Sono molto limitati i movimenti da e verso il Bilancio dello Stato.

#### Schema dell'impatto sulla Tesoreria della procedura di versamento unificato



<sup>1</sup>) La misura della compartecipazione viene determinata annualmente con apposito DPCM ed è espressa in termini percentuali dell'imposta risultante dal Rendiconto Generale dello Stato (capitolo 1203, artt. 1 e 2). Da ultimo, il DPCM 3/9/2019, ha rideterminato la misura della compartecipazione all'Iva per l'anno 2018 al 67,07 per cento dell'imposta di competenza per l'anno 2016.

<sup>2</sup>) L'anticipazione di Tesoreria viene erogata il quinto giorno lavorativo del mese insieme all'Irap e all'addizionale regionale (incassate in Tesoreria il mese precedente) e serve a compensare la misura variabile di tali tributi e assicurare un finanziamento mensile costante. Le risorse per Irap e addizionali regionali incassate nel mese di dicembre e corrispondenti al versamento del secondo acconto dell'anno (pari al 60 per cento dell'imposta dovuta a titolo di acconto nell'anno), sono utilizzate per estinguere, ancorché parzialmente, le anticipazioni erogate nell'anno (tale operazione viene effettuata nel mese di gennaio dell'anno successivo).

<sup>3</sup>) Secondo il piano di riparto del Fondo sanitario nazionale approvato annualmente dalla Conferenza Stato-Regioni.

## 8.4 I conti degli Enti di Previdenza

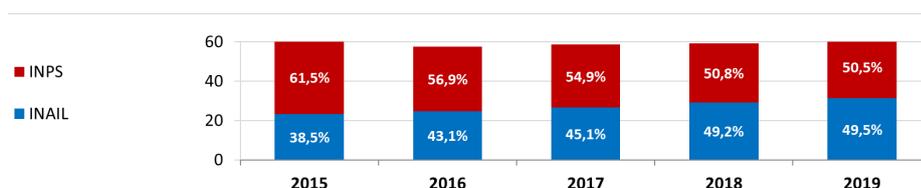
L'operatore più rilevante nel sottosettore è l'INPS, cui fanno capo oltre 200 conti aperti presso le Tesorerie provinciali e alcuni conti di Tesoreria centrale. Le disponibilità sono utilizzate per l'erogazione della spesa previdenziale e per le altre prestazioni a sostegno del reddito (malattia, maternità, assegni per il nucleo familiare, cassa integrazione, mobilità, disoccupazione). A tal proposito, si sottolinea che la Banca d'Italia, secondo una specifica convenzione, effettua pagamenti diretti ai beneficiari solo in relazione a prestazioni temporanee non pensionistiche. Per quanto riguarda il pagamento delle pensioni, l'INPS si avvale di un *pool* di banche, che ricevono risorse dalla Tesoreria per effettuare tali pagamenti; tali flussi, tuttavia, non rappresentano in maniera esaustiva il totale della spesa pensionistica, in quanto parte delle risorse complessive dell'INPS possono essere detenute presso il sistema bancario ai sensi della legge 720/84.

Una quota della spesa pensionistica inoltre è erogata da Poste attraverso pagamenti in contante agli sportelli (ormai residuale) o accrediti su libretti o conti correnti postali; a tal fine, di norma l'ultimo giorno lavorativo del mese, Poste riceve sul conto 29890 "Poste italiane servizio bancoposta" trasferimenti dall'INPS (tramite operazioni interne alla Tesoreria), per effettuare il pagamento delle pensioni il giorno lavorativo seguente; di conseguenza, tale conto è stato ricompreso nel sottosettore degli Enti di previdenza, poiché le relative disponibilità di fine mese rappresentano, di fatto, fondi riferibili al sottosettore<sup>292</sup>).

Nel sottosettore sono ricompresi inoltre i conti riferibili all'INAIL. Su tali conti l'Ente riceve i versamenti relativi ai premi versati dai datori di lavoro e alcuni trasferimenti dal Bilancio dello Stato. Le erogazioni dalla Tesoreria a favore dell'economia sono diluite nei mesi e corrispondono agli interventi effettuati dall'Ente.

Figura 8.6

### Composizione delle giacenze degli Enti di previdenza



Il saldo dei conti degli Enti di Previdenza al 31 dicembre 2019 è stato pari a oltre 63 miliardi. Le giacenze del sottosettore, sebbene costanti nel tempo, hanno mostrato una variazione della composizione: mentre l'INPS ha ridotto progressivamente i propri saldi, l'INAIL ha progressivamente accumulato giacenze.

<sup>292</sup>) I flussi contabilizzati sul conto n. 20131 sono considerati pagamenti all'economia del sottosettore sebbene l'erogazione delle risorse avvenga prevalentemente mediante anticipazioni di Tesoreria ai sensi della convenzione Poste-Tesoro.

La quasi totalità dei deflussi dai conti degli enti previdenziali (oltre 268 miliardi nel 2019) sono effettuati dall'INPS e sono destinati in prevalenza all'erogazione delle prestazioni pensionistiche, di sostegno al reddito e di natura assistenziale<sup>293</sup>).

## 8.5 I conti dei soggetti esterni alle AP

Come anticipato, in Tesoreria sono presenti conti detenuti da soggetti esterni al perimetro delle AP. La presenza di conti in Tesoreria da parte di soggetti esterni alle AP è regolata da apposite disposizioni di legge nazionale<sup>294</sup> o comunitaria, sentenze dell'autorità giudiziaria, convenzioni tra il Tesoro e altri soggetti. Indipendentemente dalla causa per la quale il conto di Tesoreria è stato aperto, le giacenze di tali conti costituiscono, di norma, un debito dello Stato verso tali soggetti, che di fatto garantiscono allo Stato disponibilità liquide per finanziare le proprie necessità di spesa<sup>295</sup>).

In altri termini, essi rappresentano una forma di copertura del Fabbisogno del Settore Statale: le rispettive giacenze si considerano fuori della disponibilità del Settore Statale; i fondi trasferiti dal Bilancio dello Stato ai conti di Tesoreria intestati agli enti in questione concorrono immediatamente alla formazione del disavanzo; nella misura in cui restano in Tesoreria, ne garantiscono la copertura<sup>296</sup>).

---

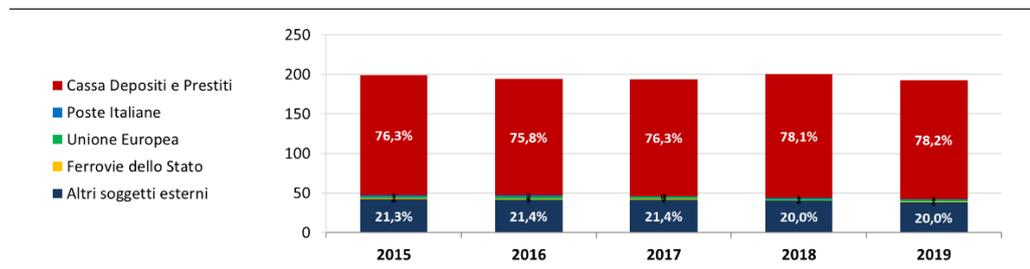
<sup>293</sup>) Si segnala che nell'ambito di tali operazioni non sono ricomprese le risorse per il reddito di cittadinanza, infatti, in base a quanto previsto dalle disposizioni normative, l'INPS gestisce le domande per l'accesso al reddito di cittadinanza, valuta i requisiti di permanenza nella misura e determina l'importo spettante ai richiedenti. In quanto soggetto titolare della gestione della misura, l'INPS riceve dal bilancio dello Stato le risorse per il finanziamento del reddito di cittadinanza mediante operazioni interne alla tesoreria; mensilmente le risorse necessarie per l'erogazione del reddito di cittadinanza ai beneficiari sono poi trasferite alla società Poste italiane (anch'esse mediante operazioni interne alla Tesoreria che provvede a renderle disponibili ai beneficiari della misura).

<sup>294</sup>) Per CDP e Poste si fa riferimento: a) al DL n. 269 del 30 settembre 2003, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 326 del 24 novembre 2003 che ha stabilito la trasformazione della Cassa Depositi e Prestiti in società per azioni; b) al DM del MEF del 5 dicembre 2003 che ne ha regolato l'attuazione.

<sup>295</sup>) Al riguardo, si segnala che il saldo del conto 20132, istituito in attuazione del DL 269/2003 con una giacenza iniziale pari alla quota capitale dei buoni postali fruttiferi, emessi prima della trasformazione della CDP in società per azioni, il cui rimborso è a carico del Tesoro (cd. BPF MEF), non rappresenta correttamente il debito effettivo per la quota capitale dei BPF MEF che, in base a quanto rilevato da Poste (che effettivamente eroga i rimborsi), è pari a circa 24,5 miliardi in meno rispetto alla giacenza depositata in Tesoreria. La differenza, che si è formata a causa delle modalità di contabilizzazione dei rimborsi nel periodo 2003-2007, è rimasta pressoché costante a partire dal 2008 (con l'unica eccezione nel 2009), quando è stato modificato il funzionamento del conto in modo da ridurre annualmente il saldo di un importo pari ai BPF rimborsati.

<sup>296</sup>) Per maggiori dettagli si rimanda a: Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, *I principali saldi di finanza pubblica: definizioni, utilizzo, raccordi*, in Strumenti e Metodi n. 1 (a cura di Balassone F., Mazzotta B., Monacelli D.), 2008.

### Composizione delle giacenze dei soggetti esterni alle AP



Il saldo dei conti dei soggetti esterni alle Amministrazioni pubbliche si è mantenuto pressoché costante nei ultimi cinque anni su valori prossimi ai 200 miliardi. Di questi quasi l'80 per cento riguarda la Cassa Depositi e Prestiti.

*Il conto della CDP (n° 29814) è stato aperto con il DM 5/12/2003 in attuazione del DL 269/2003. Registra i movimenti in entrata e in uscita relativi alla raccolta postale effettuata tramite libretti e buoni postali fruttiferi emessi da CDP sulla base del DM 6/10/2004; inoltre, a valere su tale conto vengono eseguite operazioni finanziarie di investimento/disinvestimento di tale raccolta effettuate sulla base di norme specifiche (erogazione prestiti a enti locali, investimenti nel settore delle infrastrutture, erogazione di finanziamenti a imprese, acquisizione di asset strategici, ecc.)<sup>297)</sup>.*

Nel 2019 sui conti di Tesoreria degli enti esterni al perimetro delle Amministrazioni pubbliche sono affluiti incassi da economia e trasferimenti dal bilancio dello Stato per complessivi 62 miliardi cui si aggiunge un saldo positivo delle operazioni interne di Tesoreria di circa 21 miliardi. Gli incassi sono risultati inferiori di oltre 8,1 miliardi alle uscite (circa 91,5 miliardi) quasi interamente riferibili a pagamenti verso soggetti esterni alla Tesoreria.

<sup>297)</sup> Cfr. La Relazione Finanziaria Annuale della CDP relativa all'anno 2016, pag. 8-9.

## 9. Le basi dati della Tesoreria statale

di Pasquale Ferro e Stefano Ranucci

### Premessa

La Banca d'Italia, nella sua qualità di tesoriere dello Stato, ricopre un ruolo di osservatore privilegiato sull'andamento dei conti pubblici nazionali. Nel corso degli anni tale ruolo si è rafforzato per l'agire sinergico di due fattori:

1. l'ampliamento del perimetro di enti pubblici per i quali sono effettuate operazioni d'incasso e pagamento, che oggi ricomprende, oltre allo Stato, le amministrazioni territoriali e gli altri enti in regime di tesoreria unica, l'INPS e le agenzie fiscali per le quali la Banca svolge il servizio di cassa;
2. il processo d'informatizzazione delle procedure di tesoreria, che ha semplificato la raccolta e il trattamento dei dati.

Nei paragrafi seguenti si fornisce una sintetica ed esaustiva descrizione del patrimonio informativo di cui la Banca d'Italia dispone in ragione dell'esercizio del servizio di tesoreria statale. In particolare, viene illustrato il contenuto delle banche dati di tesoreria, con rilevanza interna ed esterna, chiarendo le fonti che le alimentano, le finalità con le quali sono state realizzate e i principali utilizzatori.

Sono, inoltre, richiamate le iniziative realizzate dalla Banca d'Italia per il potenziamento di tale patrimonio informativo che rientrano nell'ambito della linea strategica di sviluppo in corso di attuazione e che, come visto nel Cap. 7, prende il nome di "Tesoreria informativa".

Nel descrivere tali iniziative particolare attenzione è dedicata al progetto SIOPE+ per il controllo e il monitoraggio dei tempi di pagamento dei debiti commerciali delle amministrazioni pubbliche.

Il SIOPE+ rappresenta il modello di sviluppo cui s'ispira la futura attività di riorganizzazione delle procedure di tesoreria; in particolare tale progetto si caratterizza per:

- l'attenzione alla semplificazione delle procedure di pagamento, che determina ricadute positive per tutti gli attori del processo (pubbliche amministrazioni, tesorieri, imprese e cittadini);
- il miglioramento della qualità, dell'ampiezza e della tempestività delle informazioni rese disponibili al MEF.

Il capitolo presenta la seguente articolazione: nel primo paragrafo si sviluppano alcune riflessioni in merito alle criticità connesse con la produzione di statistiche su grandezze di finanza pubblica nell'attuale contesto di proliferazione delle fonti informative accessibili (*open data*) e di una sempre maggiore richiesta di dati tempestivi e di qualità (*big data, machine learning, artificial intelligence*); nel secondo paragrafo s'illustra il processo di sviluppo dell'attività di tesoreria attuato nel corso degli ultimi anni, che ha determinato la creazione delle attuali basi dati; nel terzo paragrafo si espone il contenuto delle basi dati mentre nel quarto paragrafo sono illustrate le principali

caratteristiche del progetto SIOPE+ e le linee di sviluppo del progetto di utilizzo del patrimonio informativo di tesoreria.

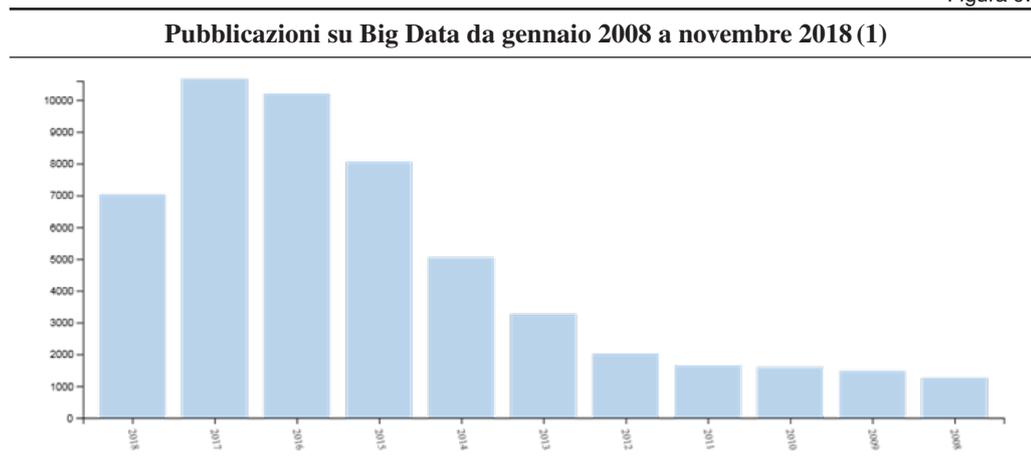
### 9.1 Alcune riflessioni sulla gestione delle informazioni nell'era dei *big data*

Nel maggio del 2017 la copertina dell'*Economist* riportava il seguente titolo: “La risorsa più preziosa al mondo non è più il petrolio ma i dati”. Nell'articolo gli autori svilupparono un interessante parallelo tra l'industria del petrolio di più di un secolo fa e quella legata allo sfruttamento dei dati che caratterizzano l'attuale momento storico. Come moderne trivelle, gli algoritmi, le tecniche di *machine learning* e i sistemi d'intelligenza artificiale estraggono informazioni di valore dal mare di tracce telematiche prodotte e immagazzinate in tempo reale.

I sistemi elaborati dalle imprese dell'*internet economy* sviluppano profili dettagliati delle abitudini di consumo e degli stili di vita degli individui allo scopo di anticiparne i comportamenti futuri e le esigenze di acquisto. Su questi aspetti si basa la competizione nell'era dei *big data*.

Le applicazioni delle tecniche di analisi e trattamento dei *big data* non si limitano soltanto a orientare le politiche produttive e di marketing delle imprese; sono oramai molteplici i campi di applicazione di tale disciplina. Una conferma della rilevanza del tema, anche in ambiti che travalicano i confini della competizione tra imprese, arriva dall'interesse dimostrato dalla comunità scientifica che ha fatto crescere esponenzialmente le pubblicazioni sul tema. Negli ultimi 10 anni, infatti, il numero di articoli che indicano come *keyword* la parola “*big data*” si è quasi decuplicato raggiungendo le oltre diecimila pubblicazioni annue nel 2016 e nel 2017 e circa settemila nei primi 11 mesi del 2018 (vedi figura 9.1).

Figura 9.1



(1) I dati si riferiscono a una ricerca effettuata alla data del 28 novembre sul sito Web Science relativa al topic “big data”. I numeri riportati sono relativi agli articoli pubblicati su riviste scientifiche, ai libri e ai capitoli di libro sull'argomento.

Tali numeri confermano che l'utilizzo delle tecniche di analisi dei *big data* rappresenta una realtà in molti settori dell'economia e della società e suggeriscono, al contempo, la presenza di ulteriori margini per lo sviluppo delle applicazioni in quei settori nei quali tali potenzialità non sono state ancora pienamente esplorate.

Un campo di futuro sviluppo di tali applicazioni è rappresentato dalla pubblica amministrazione, nell'ambito della quale le applicazioni finalizzate al perseguimento delle finalità istituzionali risultano ancora relativamente limitate<sup>298</sup>). A titolo di esempio si citano le esperienze del Dipartimento di Polizia della Città di New York nell'ambito dell'attività di prevenzione dei crimini<sup>299</sup>); il modello di Smart City implementato nella città di Londra<sup>300</sup>), in particolare nella pianificazione dei servizi di trasporto pubblico locale; i sistemi di contrasto all'evasione fiscale mediante l'utilizzo della fatturazione elettronica realizzati in Cina<sup>301</sup>), Brasile<sup>302</sup>) e ora in Italia; il sistema di monitoraggio delle transazioni bancarie sospette da parte del Ministero delle Finanze olandese<sup>303</sup>).

A tali esperienze si aggiungono, quali possibili ulteriori sviluppi applicativi in ambito pubblico, le proposte sviluppate in un lavoro di ricerca del Fondo Monetario Internazionale<sup>304</sup>) (di seguito FMI). Nel testo, gli autori analizzano le opportunità offerte dalla digitalizzazione della società e dell'economia per il miglioramento dell'efficacia delle politiche fiscali e dell'analisi macroeconomica.

Con riferimento alle politiche fiscali, ad esempio, l'utilizzo d'informazioni sui contribuenti, acquisite da diverse fonti, renderebbe più efficaci le politiche di contrasto all'evasione, consentendo la misurazione in modo indiretto di manifestazioni di ricchezza o di reddito non coerenti con i dati emergenti dalle dichiarazioni.

Riguardo all'utilizzo dei dati per il miglioramento dell'analisi economica, la ricerca del FMI riporta alcune esperienze di utilizzo di dati giornalieri sulle operazioni d'incasso e pagamento da parte di amministrazioni pubbliche. In tali esperienze, l'utilizzo di dati ad alta frequenza ha consentito di ottenere significativi miglioramenti nelle attività di:

- monitoraggio della congiuntura economica, ad esempio mediante l'utilizzo dei dati sugli incassi fiscali (nell'esperienza degli Stati Uniti);
- previsione dell'andamento dell'indebitamento netto (nel caso del Kosovo);

---

<sup>298</sup>) Per una review delle possibili applicazioni in campo pubblico delle tecniche di trattamento dei big data si rinvia al sito della società SAS ([https://www.sas.com/en\\_us/customers.html#filterlist=industry2950](https://www.sas.com/en_us/customers.html#filterlist=industry2950)) che descrive i progetti realizzati nel corso degli ultimi anni.

<sup>299</sup>) Si veda: White M.D., *The New York City Police Department, its Crime Control Strategies and Organizational Changes, 1970-2009*, Justice Quarterly 31(1), 2012, pag. 74-95.

<sup>300</sup>) Si veda: Card J., *Open Data is at the Centre of London's Transition into a Smart City*, Retrieved March 18, 2016 from the web site of "The Guardian". Rode et al., *Accessibility in Cities: Transport and Urban Form*, NCE Cities Paper 03, LSE Cities. London UK: London School of Economics and political Science, 2014.

<sup>301</sup>) Si veda: Winn et al., *China's Golden Tax Project: A Technological Strategy for Reducing VAT Fraud*. Peking University Journal of Legal Studies 4, 2010, pag 1-33. Wu R., *An Overview of E-invoicing in China and the Factors Affecting Individual's Intention to B2C E-Invoicing adoption*, Espoo, Finland: Aalto University School of Business, 2013.

<sup>302</sup>) Si veda: Da Silva et al., *SPED: Public digital Bookkeeping System: Influence on the Economic- Financial Results declared by Companies*, Revista Brasileira De Gestão De Negócios 15(48), 2013, pag. 445-461.

<sup>303</sup>) Si veda il sito: <https://www.pwc.nl/en/topics/digital/clientcases/suspicious-bank-transactions-detected-better-with-data-analysis.html>.

<sup>304</sup>) Gupta S. et al., *Digital Revolutions in Public Finance*, International Monetary Found, 2017.

- monitoraggio della spesa per investimenti (nel caso del Brasile);
- gestione della liquidità del Governo (nel caso della Slovenia).

Una conferma delle potenzialità di utilizzo in ambito pubblico di tali tecniche di analisi dei dati è emersa anche nell'ambito del convegno tenutosi presso la Banca d'Italia nel marzo 2018<sup>305</sup>. Nell'intervento conclusivo del convegno, il Vice Direttore Generale Luigi Federico Signorini ha sottolineato l'importanza attuale e potenziale che ricoprono i *big data* nell'analisi economica, nella misura in cui consentono ricerche di elevato livello con un efficiente impiego di risorse. Signorini ha, inoltre, ricordato come il potenziale insito nel trattamento dei *big data* non si esaurisce nell'analisi economica, ma consente anche lo sviluppo di nuovi prodotti e servizi per consumatori e cittadini da parte, rispettivamente, di imprese e pubbliche amministrazioni<sup>306</sup>.

Dall'analisi dei diversi contributi sul tema emerge, con sempre maggiore chiarezza, l'affermarsi di un nuovo paradigma riguardo i potenziali benefici per le pubbliche amministrazioni derivanti dalla possibilità di utilizzo dei *big data*, che può essere sintetizzato in: “*better data, better systems, better policies*”.

Ovvero, con dati migliori si possono migliorare i sistemi di gestione e di analisi dei processi; ciò consente la produzione d'informazioni migliori a disposizione dei decisori politici per la scelta e l'implementazione di politiche migliori.

Tutti gli attuali e futuri gestori e utilizzatori di dati e statistiche in ambito pubblico sono dunque chiamati a farsi carico dell'onere di produrre dati di elevata qualità, ad alto contenuto informativo e sempre più tempestivi, e ciò potrà riflettersi sui livelli di *performance* della Pubblica amministrazione sia in termini di output erogati sia in relazione alla capacità di raggiungere le finalità istituzionali. Nel realizzare tale processo, tuttavia i gestori di dati devono tenere in considerazione alcuni elementi di criticità derivanti dal bilanciamento di esigenze tra loro contrastanti.

Un primo profilo di criticità è rappresentato dalle scelte in merito al rapporto tra tempestività e accuratezza del dato<sup>307</sup>. Dati non tempestivi possono risultare inutili nell'ambito dei processi di analisi e possono portare a decisioni in grado di incidere solo marginalmente sulle politiche in corso di realizzazione. Al contrario dati non accurati possono portare a errate analisi e a interventi non efficaci.

---

305) Il convegno dal titolo *Harnessing Big Data & Machine Learning Technologies for Central Banks* si è svolto in Roma presso il centro Convegni Carlo Azeglio Ciampi. Le presentazioni e gli interventi sono consultabili all'indirizzo web: <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/altri-atti-convegni/2018-bigdata/index.html>.

306) Dall'intervento: “*The papers presented during this two-day workshop have left no doubt as to the actual and potential value of big data and their importance for economic analysis. The present wave of data warehousing and business analytics confirms this, with big data poised to deliver topline research and statistical applications in a cost-effective way. Huge amounts of data can provide substantial insights for the private and public sectors, enabling them to transform these data into new products and services for customers and citizens.*”

307) Si vedano le considerazioni conclusive del VDG Signorini al convegno *Harnessing Big Data & Machine Learning Technologies for Central Banks* del marzo 2018.

Un secondo profilo di criticità è rappresentato dal *trade-off* tra ampiezza del contenuto informativo e costo del trattamento del dato. Ferme restando le potenzialità offerte dalla tecnologia disponibile, al crescere dei dati prodotti e archiviati si associa, infatti, un maggiore livello di complessità nella gestione dei processi che li generano e nei costi di archiviazione. Per risolvere tale *trade-off* è opportuno definire quali sono le informazioni rilevanti e di maggior valore per separarle da quelle non rilevanti che possono essere dismesse.

Un ultimo elemento di criticità è rappresentato dal bilanciamento dei profili di riservatezza del dato (per esempio relativi a dati sensibili o coperti da privacy) e la loro accessibilità per l'utilizzo con finalità di analisi o di *accountability*. Tale aspetto, che riveste anche profili propriamente giuridici, richiede l'attuazione di politiche di gestione dei dati che siano: *i)* rispettose delle previsioni normative; *ii)* improntate a garantire la protezione da accessi non autorizzati; *iii)* tali da tutelarne l'anonimato, senza vietarne o ridurre le possibilità di utilizzo.

In tale scenario si colloca il processo di sviluppo strategico del patrimonio informativo acquisito dalla Banca d'Italia in qualità di tesoriere dello Stato; alcune delle scelte di fondo assunte si giustificano in ragione dell'esigenza di contemperare i benefici derivanti dallo sviluppo delle tecniche di analisi e trattamento dei dati, che spingono verso l'aumento della produzione e diffusione degli stessi, con l'esigenza di trovare risposte efficaci alle criticità che l'elevata proliferazione dei dati comporta.

## **9.2 L'evoluzione del ruolo di Tesoriere dello Stato: da esecutore del Bilancio a produttore di informazioni sui conti pubblici**

Nel presente paragrafo si descrivono le tappe fondamentali del processo di evoluzione dell'attività di tesoreria svolta dalla Banca d'Italia che hanno maggiormente inciso sulla formazione del patrimonio informativo oggi disponibile.

Come indicato nel Cap.1, l'esercizio del servizio di tesoreria da parte della Banca d'Italia risale al 1893 e, allora come oggi, si caratterizza per l'esecuzione di operazioni di pagamento e l'acquisizione d'incassi e per la resa del conto di tale attività, avente natura di servizio pubblico essenziale, dal 1936 collocata tra le sue funzioni istituzionali. Tuttavia, com'è facile immaginare, nel corso di oltre un secolo di storia le modalità di esecuzione del servizio di tesoreria si sono modificate, anche in modo sostanziale, per effetto dell'evoluzione politico-istituzionale, normativa e tecnologica.

Con la consapevolezza di sacrificare alla chiarezza espositiva la puntuale rappresentazione dei fatti storici, è possibile individuare due principali fattori di discontinuità che hanno maggiormente inciso sulla formazione delle basi dati oggi disponibili; essi sono:

- il decentramento amministrativo avviato a partire dagli anni '70 con l'istituzione delle Regioni e proseguito con la riorganizzazione delle competenze istituzionali tra i differenti livelli di governo della spesa pubblica (decentramento amministrativo e federalismo), al quale si è associato un progressivo accentramento della liquidità delle amministrazioni territoriali presso la Tesoreria (introduzione e ampliamento del regime di tesoreria unica);

- lo sviluppo dell'*information e communication technology* e la sua diffusa applicazione alle procedure di pagamento avvenuta, in forma significativa, a partire dai primi anni del 2000.

Il primo fattore (il decentramento) ha determinato l'ampliamento del volume delle operazioni d'incasso e pagamento delle amministrazioni pubbliche gestite attraverso la Tesoreria; il secondo ha favorito la produzione, la conservazione e l'elaborazione digitale di una considerevole quantità di dati e informazioni su tali operazioni.

L'effetto combinato di tali fattori (illustrati in dettaglio nei successivi paragrafi) ha reso, nel corso degli anni, la Banca d'Italia un osservatore privilegiato degli andamenti della finanza pubblica nazionale e il detentore di dati di elevato interesse per tutti i soggetti che a diverso titolo sono coinvolti nel processo di acquisizione, implementazione e controllo delle risorse pubbliche.

### **9.2.1 Decentramento delle decisioni di spesa e accentramento della liquidità presso la Tesoreria**

I fattori che maggiormente hanno caratterizzato il funzionamento della Tesoreria e reso il modello italiano peculiare nel confronto internazionale<sup>308)</sup> sono rappresentati:

- dal processo di decentramento della spesa pubblica, avviato nel corso degli anni '70 del secolo scorso e rafforzatosi con le riforme sanitarie degli anni '90 e con quella della Costituzione del 2001;
- dall'ampliamento del perimetro degli enti in regime di tesoreria unica (si veda il riquadro 16 – Il regime di tesoreria unica e la sua evoluzione).

Il decentramento delle funzioni e dei centri di spesa dallo Stato ha comportato un aumento del numero e del volume dei trasferimenti dai livelli centrali (i Ministeri) ai livelli territoriali (Regioni, Province, Comuni, Enti sanitari, Università ecc.) o tra enti territoriali (come nel caso dei trasferimenti da Regioni a Enti sanitari o a Comuni) e una conseguente crescita delle operazioni di incasso e pagamento gestite nell'ambito della Tesoreria<sup>309)</sup> oltre che delle giacenze.

Parallelamente all'aumento dei trasferimenti si è assistito a una crescita del numero degli enti che detenevano risorse finanziarie presso i conti di tesoreria (si veda il riquadro sulla tesoreria unica).

---

<sup>308)</sup> Per una rassegna internazionale sulle logiche e i modelli di tesoreria prevalenti all'estero si rimanda all'Appendice al capitolo 1.

<sup>309)</sup> Il trasferimento di risorse tra amministrazioni pubbliche che detengono le proprie risorse in Tesoreria determina la rilevazione di due operazioni contabili, rispettivamente: un pagamento (da parte dell'ente che trasferisce risorse) e un incasso (a favore dell'ente che riceve le risorse). I trasferimenti di risorse dal bilancio dello Stato agli enti che detengono risorse in Tesoreria o il trasferimento tra enti con risorse presso la Tesoreria si realizza mediante la tenuta di scritture contabili che addebitano il bilancio dello Stato (nel caso di trasferimenti effettuati delle amministrazioni centrali) o i conti di tesoreria degli enti che eroga il trasferimento (es. una Regione) e accreditano il conto detenuto in Tesoreria dall'ente che riceve il trasferimento.

La crescita delle operazioni realizzate e dei conti detenuti dalle amministrazioni pubbliche hanno reso sempre più difficile ricostruire “il percorso” compiuto dalle risorse finanziarie per dare attuazione alle scelte di politica economica approvate con il bilancio e le manovre di finanza pubblica.

In altri termini, l’aumento del numero di passaggi intermedi che collegano il momento del sostenimento di una spesa del bilancio dello Stato all’effettiva erogazione delle risorse a imprese e cittadini<sup>310)</sup> ha reso meno trasparente il processo di esecuzione del bilancio dello Stato e più difficile la valutazione dei processi di implementazione delle politiche pubbliche<sup>311)</sup>.

A prova dell’elevato ampliamento dell’attività di tesoreria si riportano alcuni dati relativi al numero di conti e alle giacenze di tesoreria; alla fine del 2019, sui circa 22.500 conti aperti presso la Tesoreria (di cui 19 mila alle amministrazioni locali e 3,5 mila ad amministrazioni pubbliche ed enti titolari di contabilità speciali o di contabilità centrali di tesoreria centrale) sono depositati circa 527 miliardi (si veda capitolo 8). Nello stesso anno la Tesoreria ha effettuato circa 5 milioni di operazioni di incasso e 75 milioni di operazioni di pagamento.

In termini di flussi finanziari, in base ai dati del Conto Riassuntivo del Tesoro, nel 2019 risultano incassi per circa 1.973 miliardi di euro e pagamenti per 1.966 miliardi valori prossimi a circa il 110 per cento del Prodotto interno lordo (PIL) di quell’anno. Se si considera che nel 2019 la spesa pubblica complessiva delle amministrazioni pubbliche in rapporto al PIL è stata pari a circa il 48,6 per cento del PIL e le entrate sono stati pari al 47 per cento<sup>312)</sup> si comprende come i volumi d’incasso e pagamento rilevati in Tesoreria siano fortemente influenzati dal moltiplicarsi delle operazioni d’incasso e pagamento effettuate tra enti con conti detenuti presso la Tesoreria o che hanno come contropartita il bilancio dello Stato (cd. giri interni di tesoreria).

## **RIQUADRO 16**

### **Il regime di tesoreria unica e la sua evoluzione**

La tesoreria unica è stata sostanzialmente disciplinata dalla legge 468 del 1978 e ha assunto una configurazione stabile con la legge 720/1984. Per una categoria di enti, elencati nella legge, furono aperte presso le tesorerie provinciali apposite contabilità sulle quali affluirono e ancora affluiscono le entrate proprie e i trasferimenti dal bilancio dello Stato; tali risorse rappresentano disponibilità liquide “a vista”, prelevabili dal tesoriere dell’Ente a fronte delle spese sostenute. Con questo meccanismo, le risorse pubbliche escono dalla disponibilità del Tesoro (creando fabbisogno di risorse finanziarie) solo dopo che sono effettivamente spese dagli enti assegnatari. In tale modello operativo, il tesoriere opera sui

<sup>310)</sup> Sul punto si veda l’audizione del presidente dell’UPB sullo stato di attuazione della riforma della struttura del bilancio dello Stato dell’11 luglio 2018.

<sup>311)</sup> Si pensi a titolo di esempio alle spese per investimenti nel settore della mobilità che sono prima trasferite dal bilancio dello Stato alle Regioni e poi dal Bilancio di quest’ultime agli enti locali e da questi ultimi alle imprese per la realizzazione delle opere o per l’acquisto di beni e servizi.

<sup>312)</sup> Fonte Istat, conti e aggregati economici delle Amministrazioni pubbliche.

conti di Tesoreria addebitando o accreditando sugli stessi un unico importo che rappresenta il netto tra pagamenti e incassi effettuati dal tesoriere stesso il giorno precedente; le procedure di tesoreria non contengono pertanto informazioni circa la natura economica delle operazioni relative al settore delle Amministrazioni locali; tale dettaglio è tuttavia disponibile nella base dati SIOPE di cui si parlerà in seguito, alimentata con segnalazioni giornaliere extra-contabili effettuate dai tesorieri.

Tale regime ha subito, a partire dal 2000 e fino al 2011, un'attenuazione, consentendo agli enti di detenere le entrate proprie nei conti correnti aperti presso i rispettivi tesorieri bancari da utilizzare prioritariamente nei pagamenti, mentre le entrate provenienti direttamente o indirettamente dal bilancio dello Stato (assegnazioni, contributi e quant'altro) e quelle derivanti da operazioni d'indebitamento, erano versate sui conti di tesoreria.

L'attuale regime, definito regime di tesoreria unica "pura", è stato reintrodotta nel 2012 con il DL n.1/2012, in via transitoria fino al 31 dicembre 2014. Il regime è stato successivamente prorogato, da ultimo fino al 2021 con la legge di Bilancio per l'anno 2018.

La reintroduzione del regime di tesoreria unica "pura" nel 2012 ha determinato afflussi in Tesoreria per circa 10 miliardi; la sua sospensione determinerebbe deflussi quantificati nella Relazione tecnica di accompagnamento al DDL di Bilancio 2018 in 6 miliardi.

## 9.2.2 Informatizzazione delle procedure di tesoreria

Un altro elemento che ha influito in modo decisivo sull'attuale assetto dell'attività di tesoreria è rappresentato dalla progressiva digitalizzazione delle procedure d'incasso e pagamento, attuata prevalentemente a partire dalla metà degli anni duemila e conclusa recentemente con la piena realizzazione del progetto della Tesoreria Telematica.

Il processo d'informatizzazione delle procedure di tesoreria, gestito in piena sintonia con la Ragioneria Generale dello Stato e le altre amministrazioni, ha avuto due importanti ricadute sull'attività svolta dalla Banca d'Italia rappresentate da:

- una crescita esponenziale dei livelli di efficienza nella fornitura dei servizi di pagamento alle amministrazioni pubbliche. Nel corso degli anni è stato, infatti, possibile eseguire volumi sempre più elevati di operazioni con un numero via via inferiore di risorse impiegate;
- la creazione di basi dati operative, alimentate dalle procedure di incasso e pagamento, che consentivano la raccolta e il trattamento informatizzato di volumi molto elevati di dati sulle operazioni delle amministrazioni pubbliche.

Immagazzinando ed elaborando i dati prodotti dalle procedure di tesoreria sono state realizzate nel corso degli anni, le basi dati informative di tesoreria il cui sfruttamento ha favorito lo sviluppo e il potenziamento di altre attività svolte dalla Banca nell'ambito del servizio di tesoreria. In particolare il processo di informatizzazione ha avuto ricadute positive sull'attività di rendicontazione degli incassi e dei pagamenti e sull'attività di analisi e previsione dell'andamento della liquidità e del fabbisogno del settore statale.

Al completamento delle basi dati di tesoreria ha, inoltre, contribuito la raccolta di informazioni prodotte da soggetti esterni alla Banca d'Italia, in particolare:

- le informazioni sulle operazioni di incasso e pagamento eseguite dai tesorieri bancari per le amministrazioni in regime di tesoreria unica, che sono raccolte e archiviate mediante il Sistema Informativo delle Operazioni degli Enti Pubblici (SIOPE);
- altre informazioni sulla natura di specifiche categorie di incassi e pagamenti necessarie per ottenere dettagli informativi non altrimenti acquisibili dalle procedure di tesoreria, nell'ambito delle quali si segnalano i dati sugli incassi fiscali (fornite dall'Agenzia delle Entrate) e quelli sulle operazioni condotte da Poste spa in base alla convezione per i servizi di pagamento effettuati per conto del Tesoro.

### **9.3 Le basi informative della Tesoreria: una descrizione delle fonti, del contenuto, degli utilizzatori e delle finalità di utilizzo**

Il patrimonio informativo di tesoreria si compone di una serie di basi dati di secondo livello ovvero alimentate da dati elementari ottenuti: i) dalle procedure per l'esecuzione dei pagamenti e l'acquisizione degli incassi (cd. fonti informative interne); ii) mediante flussi informativi sviluppati *ad hoc* inviati alla Banca d'Italia dai soggetti che eseguono operazioni di pagamento e acquisiscono incassi per le amministrazioni pubbliche o partecipano a fasi di tali attività (cd. fonti informative esterne).

Le basi dati (di seguito *data base*) attualmente sviluppate dalla Banca d'Italia si sono formate nel corso degli anni in relazione alle esigenze informative richieste dell'esercizio dell'attività di tesoreria. A oggi i *data base* che costituiscono il patrimonio informativo della Tesoreria sono così individuati:

- *Datawarehouse delle Operazioni per conto del Tesoro (DWOPTES)*. Tale *data base* contiene le informazioni sulle operazioni rilevanti per il calcolo del fabbisogno del settore statale e della liquidità del Tesoro ottenute a partire dalle procedure di tesoreria;  
Ai fini dell'analisi e della previsione del fabbisogno del settore statale, i dati contenuti nel DWOPTES sono integrati con informazioni di maggiore dettaglio sulla natura di specifiche operazioni d'incasso e pagamento fornite da soggetti esterni alla Tesoreria. Tali informazioni sono archiviate:
  - nel *data base della ripartizione degli incassi acquisiti mediante la procedura di Delega Unica (INCASSI DELEGA)*, procedura quest'ultima attraverso la quale sono acquisite la maggioranza delle entrate di natura fiscale;
  - nella *tabella informativa della rendicontazione delle operazioni effettuate in Tesoreria da Poste Italiane spa* anche in qualità di tesoriere dello Stato e di altre amministrazioni pubbliche (*RENDICONTO POSTE*).
- *Datawarehouse delle entrate del bilancio dello Stato (DW ENTRATE)* che raccoglie le informazioni sugli incassi acquisiti al bilancio dello Stato relativi sia a operazioni interne alla Tesoreria (es. pagamento imposte da parte di amministrazioni pubbliche) sia a operazioni con soggetti esterni alla Tesoreria (es. pagamento delle imposte da parte di cittadini e imprese).

- *Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici (SIOPE)* che raccoglie le segnalazioni inviate dai tesoriери delle amministrazioni pubbliche concernenti le operazioni d'incasso e pagamento realizzate.
- *Base dati per la rendicontazione dell'attività di Tesoreria (RENTERE)*, che contiene tutte le informazioni sulle operazioni d'incasso e pagamento eseguite nell'ambito dell'esecuzione del bilancio dello Stato e a valere sui conti detenuti presso la Tesoreria.
- *Tabella informativa delle operazioni di pagamento (GENESI)* che raccoglie le informazioni sullo stato dei pagamenti eseguiti dalla Banca d'Italia per soggetto beneficiario.
- L'infrastruttura *SIOPE+* che offre la possibilità di raccogliere le informazioni sulle singole operazioni d'incasso e pagamento delle amministrazioni pubbliche e i dati di dettaglio di specifiche categorie di pagamenti quali, ad esempio, quelli relativi alle spese per l'acquisto di beni e servizi o relativi a spese d'investimento.

Le principali caratteristiche dei *data base* di tesoreria (riepilogate nella tabella 9.1) e le relative potenzialità informative sono descritte in base alle seguenti caratteristiche:

- la finalità di utilizzo dei dati;
- le fonti che li alimentano, distinguendo tra fonti interne e fonti esterne;
- l'utilizzatore finale del dato, distinguendo tra interno o esterno;
- il tipo di dati e il loro livello di dettaglio (es. operazioni d'incasso e pagamento, classificazione economica dei pagamenti, natura fiscale o non fiscale dell'incasso ecc.);
- la frequenza di aggiornamento (es. dati relativo alla singola operazione, dato giornaliero, mensile ecc.);
- la profondità della serie storica.

Nel seguito si forniscono informazioni di dettaglio sul contenuto e sulle finalità per le quali sono stati costituiti i data base della Tesoreria.

#### 1. *Datawarehouse delle operazioni per conto del Tesoro – DW OPTES*

La base dati informativo statistica delle operazioni per conto del Tesoro (DWOPTES), utilizzata dal 2010, acquisisce e archivia giornalmente in un database ORACLE le operazioni d'incasso e di pagamento effettuate dalla Tesoreria statale che determinano una variazione del saldo del conto disponibilità del Tesoro. I dati raccolti nel DWOPTES sono utilizzati:

- a supporto dell'attività di gestione della liquidità del Tesoro e dell'assunzione delle scelte sulla politica di emissione e rimborso del debito pubblico;

**Caratteristiche dei data base e delle tabelle informative della Tesoreria dello Stato**

Basi dati	Finalità di utilizzo	Fonte dati	Utilizzatore	Tipologia Dati	Livello di dettaglio	Frequenza	Disponibilità dati
DWOPTES	Analisi e previsione del fabbisogno del settore statale e delle disponibilità liquidità del Tesoro	Procedure di tesoreria e flussi informativi esterni inviati da Agenzia delle Entrate (DB Ripartizione DELEGA UNICA) e da Poste Italiane spa (RENDICONTO Poste)	Interno	Incassi e Pagamenti (da e verso l'economia) classificati per procedura di pagamento e incasso	Conto di tesoreria o capitolo/articolo di Bilancio	Giornaliera	01/01/2010
Incassi Delega unica	Classificazione degli incassi acquisiti in tesoreria mediante la procedura di Delega Unica	Flussi informativi inviati dall'Agenzia delle Entrate struttura di Gestione	Interno	Versamenti fiscali acquisiti mediante modello unico di versamento (cd. Delega Unica)	capitolo/articolo per Erario; comparto e soggetto impositore (es. comuni)	Mensile	01/01/2010
Rendiconto Poste	Classificazione delle operazioni d'incasso e pagamento eseguita da Poste Italiane spa in Tesoreria	Flussi informativi inviati da Poste Italiane spa	Interno	Operatività interbancaria, rendicontazione Poste e raccolta postale	Tipo operazione, versamenti e prelievi per conto	Giornaliera	01/01/2006
DWEntrate	Monitoraggio delle entrate acquisite al bilancio dello Stato	Procedure di tesoreria e flussi della Rendicontazione ufficiale di tesoreria	Interno	Entrate del bilancio dello Stato	capitolo/articolo	Giornaliera	01/01/2010
SIOPE	Monitoraggio delle operazioni d'incasso e pagamento degli enti pubblici	Segnalazioni inviate dal tesoriere dell'ente pubblico mediante codifica uniforme	Esterno	Incassi e Pagamenti degli enti della PA	Codice gestionale SIOPE	Giornaliera	01/01/2008
Rendicontazione	Fornire dati ufficiali sulle operazioni di tesoreria eseguite dalla Banca d'Italia, sulle disponibilità del Tesoro, sui saldi dei conti, accessi presso la Tesoreria e sui depositi	Procedure di tesoreria	Esterno	Incassi e pagamenti di Bilancio e Tesoreria e saldo dei depositi	Singolo movimento	Giornaliera	01/01/2000
GENESI	Conoscere lo stato di un pagamento	Procedure di tesoreria	Interno	Pagamenti di Bilancio e Tesoreria	Codice fiscale beneficiario	Giornaliera	01/01/2014
SIOPE+	Monitoraggio della finanza pubblica e dei tempi di pagamento dei debiti commerciali delle amministrazioni pubbliche	Ordinativi d'incasso e pagamento scambiati tra amministrazioni pubbliche e tesorieri. Informazioni acquisite dalla Piattaforma dei crediti commerciali	Esterno	Incassi e pagamenti degli enti aderenti alla piattaforma con un e-levato dettaglio informativo	Singola operazione d'incasso e pagamento per ente	Giornaliera	Dati partire dal 2018

- per l’analisi a consuntivo e per le previsioni sull’andamento del fabbisogno del settore statale<sup>313)</sup>.

Il processo che alimenta il DWOPTES prevede l’acquisizione quotidiana di dati:

- dalle singole operazioni d’incasso e pagamento (realizzate in via prioritaria dalle procedure informatiche<sup>314)</sup> di tesoreria;
- dal data base della rendicontazione dell’attività di tesoreria<sup>315)</sup> descritto successivamente;
- in via residuale, dalla procedura che esegue le operazioni di pagamento e incasso realizzate presso le sedi territoriali della Tesoreria nelle filiali provinciali della Banca d’Italia (cd. procedura “sportello”)<sup>316)</sup>.

I dati delle singole operazioni sono acquisiti e archiviati su base giornaliera mediante processi di elaborazione che aggregano dati in base a:

- la tipologia dell’operazione (incasso e di pagamento);
- la natura dell’operazione (su conti accesi presso la Tesoreria o riferibili al bilancio dello Stato);
- il tipo di operazione (emissione e rimborso di Titoli di Stato, prestiti esteri, passività finanziarie e relativi interessi).

---

<sup>313)</sup> Il fabbisogno del settore statale è un saldo di finanza pubblica che misura l’ammontare di risorse finanziarie che il settore pubblico richiede, in un dato periodo di tempo, agli altri settori istituzionali (imprese, famiglie, resto del mondo e altre amministrazioni pubbliche non appartenenti al settore statale) per la copertura delle proprie esigenze di finanziamento. Il fabbisogno del settore statale rappresenta una *proxy* dell’andamento del fabbisogno del settore pubblico (dal quale differisce prevalentemente per il diverso perimetro di enti alla base del suo calcolo) e dell’indebitamento netto (dal quale differisce oltre che per il perimetro delle amministrazioni alla base del calcolo anche per il diverso criterio di calcolo: competenza economica nel caso dell’indebitamento e cassa nel caso del fabbisogno del settore statale).

<sup>314)</sup> Cfr. paragrafo 9.2.2. Nell’ambito delle procedure che eseguono pagamenti e acquisiscono incassi, le più rilevanti per volumi d’importi trattati sono rappresentate da: la procedura telematica che esegue i mandati delle amministrazioni pubbliche (procedura Mandato informatico), la procedura per il pagamento di spese che si ripetono con cadenza periodica come ad esempio gli stipendi del personale statale (procedura Spese fisse), la procedura per il pagamento delle spese da parte di enti decentrati che detengono conti presso la Tesoreria (procedura Contabilità Speciali telematiche), la procedura per il regolamento quotidiano delle operazioni d’incasso e pagamento eseguite dagli enti in regime di tesoreria unica (procedura Tesoreria Unica Telematica), la procedura per l’esecuzione dei servizi di cassa per l’INPS (procedura INPS) la procedura che acquisisce i bonifici in entrata (procedura Bonifici di entrata) e la procedura che acquisisce i versamenti dei contribuenti relativi al pagamento di imposte e tributi effettuati mediante il modello di delega unica (Procedura Delega Unica).

<sup>315)</sup> Procedura RENTERE. Sono acquisiti i dati relativi alle operazioni di emissioni e rimborsi del debito pubblico (BTP, CCT, CTZ e BOT) incluso il pagamento delle cedole nonché per i titoli di “puro sconto” (CTZ e BOT) il differenziale tra valore di emissione e rimborso scritturato in tesoreria.

<sup>316)</sup> La procedura “sportello”, avviata nel 1995, identifica esclusivamente operazioni di tipo “manuale” connesse alla gestione di titoli cartacei o disposizioni d’incasso cartaceo. In modo residuale la procedura gestisce la finalizzazione di operazioni della “Tesoreria telematica”.

Il contenuto informativo dei dati archiviati nel DWOPTES è, sinteticamente, rappresentato nella tabella 9.2.

Tavola 9.2

<b>Contenuto del data base delle operazioni per conto del Tesoro</b>	
<b>Tipologia</b>	<b>Dettaglio informativo</b>
Pagamenti da Bilancio (verso l'economia)	Ministero/Capitolo/Articolo
Pagamenti da contabilità speciali (verso l'economia)	Contabilità Speciale
Prelievi degli enti di tesoreria unica	Conto di TU
Altri Pagamenti (es. conto sospeso collettivi)	-
Incassi a Bilancio	Capitolo/articolo
Incassi su contabilità speciali (inclusa delega unica)	Contabilità Speciale
Versamenti sui conti di tesoreria unica (TU)	Conto di TU
Operazioni di gestione del debito pubblico	Tipo strumento di debito
Operazioni OPTES di gestione a liquidità del Tesoro	-

Il DWOPTES raccoglie, dunque, il contenuto informativo minimo comune a tutte le procedure di tesoreria. Tali informazioni sono organizzate in set di serie storiche relative alle operazioni d'incasso e pagamento giornaliere individuate in base alla tipologia del conto di tesoreria (es. conti di contabilità speciale o contabilità speciali di tesoreria unica) e/o alla procedura che ha originato il dato. I dati contenuti nel DWOPTES consentono di ricostruire il fabbisogno del settore statale e la variazione del conto disponibilità e rappresentano la principale fonte di riferimento per la predisposizione di curve previsionali sull'andamento di tali aggregati. Utilizzando i dati presenti nel DWOPTES sono, inoltre, realizzati report periodici inviati al Ministero dell'Economia e delle Finanze<sup>317)</sup> nell'ambito dell'attività di gestione della liquidità del Tesoro e note informative interne alla Banca d'Italia sull'andamento mensile del fabbisogno del settore statale.

I dati presenti nel DWOPTES non consentono la ricostruzione puntuale delle causali che portano alla formazione del fabbisogno del settore statale<sup>318)</sup> in quanto il dato sulla natura economica dell'operazione d'incasso e pagamento non è disponibile per tutte le procedure d'incasso. Tuttavia l'integrazione dei dati delle procedure e delle anagrafiche di Tesoreria consente la realizzazione di strumenti di rappresentazione multidimensionale dei dati relativi alle operazioni d'incasso e pagamento (i cosiddetti "cubi") che assicurano lo sfruttamento, per ciascuna serie storica, del massimo

<sup>317)</sup> In particolare i dati contenuti nel DWOPTES sono utilizzati per la realizzazione di note interne sull'andamento del fabbisogno del settore statale e della liquidità del Tesoro, per l'invio di stime sull'evoluzione dei *government deposits* alla Banca Centrale Europea e per la redazione di report settimanali inviati al Ministero dell'Economia e delle finanze (Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato e Dipartimento del Tesoro) per la gestione del conto disponibilità del Tesoro.

<sup>318)</sup> I dati sulla natura economica dell'operazione d'incasso e pagamento sono, infatti, disponibili solo per i pagamenti a valere sul bilancio dello Stato.

dettaglio informativo disponibile. A titolo di esempio si segnala che i “cubi” relativi alle procedure di pagamento del Bilancio contengono le informazioni sulla natura economica delle operazioni d’incasso e pagamento realizzate, e le informazioni di dettaglio sulla funzione o centro di responsabilità cui l’operazione d’incasso e pagamento si riferisce. Con riguardo alle operazioni realizzate a valere sui conti di tesoreria è possibile aggregare i dati per tipologia di conto (es. contabilità speciali di tesoreria unica per comparto di appartenenza) o per ambito geografico.

Come sarà chiarito in seguito (paragrafo 9.4) la ricostruzione della natura economica degli incassi e dei pagamenti archiviati nel DWOPTES è un obiettivo ricompreso nel progetto di sviluppo del patrimonio informativo di tesoreria (cd. Tesoreria informativa) che richiede la preventiva integrazione delle informazioni disponibili in altri *data base* di tesoreria (es. SIOPE per le operazioni degli enti in regime di tesoreria unica).

## 2. *Data base della ripartizione degli incassi acquisiti mediante la procedura di Delega Unica (DB INCASSI DELEGA)*

Le imposte e i contributi versati da imprese e cittadini mediante il modello unico di versamento (cd. Delega Unica) rappresentano oltre il 90% dei versamenti fiscali incassati in Tesoreria in un anno. Tali versamenti si riferiscono, in via prevalente, a imposte e tributi erariali, ai versamenti contributivi e a una parte rilevante delle imposte e dei tributi locali. L’incasso in Tesoreria degli importi pagati dai contribuenti avviene mediante una procedura telematica (la procedura Delega Unica) che acquisisce ogni giorno, per ciascun intermediario bancario, il versamento del saldo delle deleghe pagate dai propri correntisti. Gli importi sono versati su un conto di tesoreria dedicato senza alcuna informazione sul soggetto beneficiario del versamento (es. Il bilancio dello Stato per i tributi erariali, l’ente locale per i tributi locali, l’ente di previdenza per le entrate contributive ecc.) o della causale del versamento da parte del contribuente (l’imposta, il tributo o il contributo versato).

In un momento successivo al versamento in Tesoreria del saldo giornaliero<sup>319)</sup>, l’Agenzia delle Entrate invia un flusso informatico (procedura ripartizione Delega unica) alla Banca d’Italia in base al quale si procede all’imputazione al bilancio dello Stato per ciò che attiene agli incassi erariali ovvero all’accredito delle contabilità speciali o dei conti di tesoreria intestati agli enti percettori (enti di previdenza, enti locali, conti di evidenza – IRAP e addizionali IRPEF ecc.) per le altre tipologie d’incasso non riconducibili direttamente al bilancio dello Stato. Tale flusso informativo indica la tipologia e il soggetto destinatario dell’incasso ma non include alcun riferimento alla data nella quale l’incasso oggetto della ripartizione è stato versato in Tesoreria.

Per effetto di tale meccanismo di funzionamento la Banca d’Italia non dispone delle informazioni di dettaglio sulla composizione e natura dei versamenti fiscali acquisiti su base giornaliera (es. capitolo e articolo nel caso delle imposte erariali).

Allo scopo di ricostruire, su base mensile, la natura dei versamenti fiscali acquisiti in Tesoreria è stato realizzato il *data base* INCASSI DELEGA, alimentato dalle informazioni di dettaglio trasmesse giornalmente dall’Agenzia delle Entrate, che

---

<sup>319)</sup> Di norma, 2 giorni successivi alla data di afflusso alla Tesoreria statale.

contiene i dati mensili distinti per capo/capitolo/articolo delle entrate a bilancio dello Stato, delle entrate contributive per ente percettore e dei tributi locali per tipologia d'imposta e tassa. Tali dati sono disponibili a partire dal 2009 e supportano l'analisi e la previsione del fabbisogno del settore statale e della liquidità del Tesoro.

L'integrazione dei dati del *data base* degli incassi fiscali acquisiti mediante Delega Unica, con i dati sulle entrate fiscali acquisite mediante le altre procedure di tesoreria con riversamento diretto al capitolo e articolo del bilancio dello Stato consente una rappresentazione pressoché esaustiva dell'andamento degli incassi fiscali.

3. *Tabella informativa della rendicontazione delle operazioni effettuate in Tesoreria da Poste Italiane spa (RENDICONTO POSTE)*

Un'ulteriore base dati sviluppata a partire da flussi informativi inviati da soggetti esterni alla Tesoreria è rappresentata dalla tabella informativa che raccoglie informazioni di dettaglio sulle operazioni giornaliere compiute presso la Tesoreria dalla società Poste Italiane spa per la copertura del proprio fabbisogno finanziario giornaliero<sup>320</sup>.

Il complesso delle informazioni contenute nella tabella informativa è utilizzato per le attività di analisi e previsione del fabbisogno del settore statale e della liquidità del Tesoro.

I dettagli informativi contenuti nel RENDICONTO POSTE consentono di ricostruire per importo e tipologia le operazioni che hanno determinato il prelievo o il versamento effettuato da Poste Italiane spa in Tesoreria mediante un'unica operazione giornaliera, distinguendo tra:

- pagamento di pensioni ai titolari di conti Banco Posta;
- estinzione e/o apertura di strumenti di raccolta postale (es. libretti postali);
- operazioni finanziarie proprie;
- movimenti sui conti intestati agli enti "pubblici".

La struttura delle informazioni contenute nella tabella base riflette, inoltre, le differenti operazioni che hanno determinato il fabbisogno giornaliero di liquidità della società Poste Italiane spa e sono classificate in:

- operazioni effettuate nei sistemi di regolamento interbancario<sup>321</sup>;
- prelievi di contante presso Banca d'Italia, funzionali allo svolgimento del servizio di "sportello" a favore di soggetti privati (pensionati, correntisti Bancoposta, ecc.).

---

<sup>320</sup>) La particolare natura giuridica di Poste italiane spa fa sì che questa non possa detenere liquidità al di fuori della Tesoreria statale, salvo limitati importi sul proprio conto di gestione presso la Banca d'Italia; in quest'ottica le esigenze di liquidità sono assicurate dalla sovvenzione postale. Tale strumento consiste in un prelievo effettuato da Poste italiane spa presso la Tesoreria di norma entro la tarda mattinata; solo il giovedì, Poste italiane spa può versare in tesoreria le proprie eccedenze di liquidità, eccedenze date da un surplus di fondi registrato nei sistemi di regolamento ovvero presso la propria cassa "contante".

<sup>321</sup>) I sistemi di regolamento interbancari presi in esame sono: la compensazione nazionale dei recapiti (CNR), la piattaforma STEP2, i bonifici d'importi rilevanti per conto della clientela (BIR) e per i riversamenti fiscali (BIR du) regolati su Target2. In ultimo tiene conto della movimentazione del contante, o circolante, per analizzare i pagamenti e gli incassi effettuati a favore della clientela di Poste italiane spa.

In tabella 9.3 si riporta una breve sintesi dei dati disponibili.

Tavola 9.3

**Contenuto della tabella delle operazioni per conto del Tesoro**

<b>Tipologia</b>	<b>Dettaglio informativo</b>
Sistemi di regolamento	Sistema/operazione
Convenzione Poste/MEF	Tipologia movimento e conto
Raccolta Postale	Importo

4. *Datawarehouse delle entrate del bilancio dello Stato (DW ENTRATE)*

Il DW ENTRATE contiene informazioni di dettaglio sui versamenti giornalieri effettuati al bilancio dello Stato. I dati contenuti nel DW ENTRATE sono acquisiti quotidianamente da un flusso telematico prodotto dalle procedure di tesoreria finalizzate a rendere conto delle operazioni d'incasso e pagamento realizzate dalla Banca d'Italia in qualità di Tesoriere dello Stato e soggetto detentore della liquidità del Tesoro (si veda di seguito il *data base* RENTERE).

I dati contenuti nel DW ENTRATE, disponibili dal 2010, presentano un elevato livello di dettaglio e granularità consentendo, infatti, di risalire per ogni singolo versamento effettuato al bilancio dello Stato alle seguenti informazioni:

- capo, capitolo e articolo del bilancio dello Stato che riceve il versamento;
- importo del versamento;
- data del versamento;
- filiale territoriale che ha acquisito l'incasso;
- numero, data di emissione e tipologia della quietanza di versamento;
- natura dell'incasso (distinguendo tra conto competenza e conto residui);
- data di invio del flusso informativo relativo al versamento.

Il *data base* tiene traccia in maniera strutturata delle rettifiche effettuate ex post sui singoli versamenti (variazione d'importo e di capitolo/articolo di imputazione), che possono essere realizzate fino a quattro mesi successivi alla data di chiusura dell'esercizio.

Le rettifiche sono archiviate con riferimento alla singola operazione consentendo la ricostruzione puntuale, a una specifica data di riferimento, del dato sulle entrate al bilancio dello Stato.

Le informazioni contenute nel DW ENTRATE sono utilizzate internamente nell'ambito dell'analisi di finanza pubblica per monitorare l'andamento delle entrate acquisite al bilancio dello Stato.

5. *Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici (SIOPE)*

Il sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici SIOPE raccoglie e storicizza incassi e pagamenti degli enti pubblici. Il sistema è operativo dal 2006 e ha

incluso progressivamente le principali categorie di enti pubblici, fino a raggiungere una copertura rilevante dal 2009.

SIOPE rappresenta un'importante fonte per il monitoraggio degli aggregati di cassa ed è utilizzato per la produzione di report e statistiche ufficiali quali:

- il conto consolidato di cassa delle amministrazioni pubbliche, che il MEF presenta al Parlamento;
- la stima di alcune voci di entrata o di uscita;
- il calcolo dell'indebitamento netto delle amministrazioni locali da parte dell'Istat relativo all'anno precedente ai fini della notifica sull'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche;
- la relazione della Corte dei conti sugli andamenti della finanza locale.

Il sistema è alimentato da flussi informatici che i tesoriери bancari degli enti trasmettono giornalmente alla Banca d'Italia attraverso la rete nazionale interbancaria (RNI) e che contengono il dettaglio degli incassi e dei pagamenti della giornata contabile appena conclusa.

SIOPE registra incassi e pagamenti di ogni pubblica amministrazione aggregati per "codice gestionale"; il sistema di codifica, specifico per ogni categoria, è collegato alla classificazione economica utilizzata per la redazione delle statistiche della contabilità nazionale e alla classificazione ARCONET per gli enti che hanno adottato il nuovo sistema contabile "armonizzato" definito dal D.Lgs. n.118 del 2011.

Oltre ai flussi relativi agli incassi e ai pagamenti della giornata, i tesoriери trasmettono anche i flussi contenenti eventuali variazioni su incassi e pagamenti relativi a date contabili precedenti. Tali rettifiche possono essere trasmesse solo su date dell'anno in corso e dell'anno precedente. Le variazioni vengono per lo più utilizzate per regolarizzare le cosiddette "*carte contabili*" che nascono da operazioni rilevate con una codifica provvisoria (codice '9999') e sono poi successivamente modificate dopo aver acquisito le informazioni per la loro corretta imputazione in Bilancio da parte degli enti.

Pertanto, i dati contenuti nel SIOPE, sebbene acquisiti in tempo reale, sono soggetti a successive variazioni.

Oltre ai flussi giornalieri, è previsto un flusso mensile relativo alle disponibilità liquide complessive dell'ente, che il tesoriere trasmette al SIOPE entro il 20 del mese successivo a quello di riferimento.

I dati elaborati dal sistema SIOPE sono disponibili sul sito [www.siope.it](http://www.siope.it), reso pubblico dal giugno 2014<sup>322</sup>). Il sito permette di: 1) visualizzare i dati con il massimo livello di dettaglio disponibile (codice gestionale per singolo ente); 2) visualizzare dati aggregati per comparto o area geografica; 3) effettuare download "massivi" dei dati per finalità di analisi e ricerca.

---

<sup>322</sup>) In base a quanto previsto dal DL 66/2014 (e successivo DM 30 maggio 2014).

## 6. *Base dati per la rendicontazione dell'attività di tesoreria (RENTERE)*

La base dati per la rendicontazione dell'attività di tesoreria è finalizzata alla produzione di report informativi definiti nell'ambito degli obblighi di rendicontazione previsti dalle norme di contabilità dello Stato (art. 604 del Regio Decreto del 23/05/1924 n. 827 e successive modificazioni).

Attualmente la gestione e la produzione dei dati relativi alla rendicontazione sono garantite dal sistema "RENTERE" introdotto nel 2000 che realizza le seguenti attività:

- rende omogenee le modalità di stoccaggio dei dati di tutte le operazioni d'incasso e pagamento realizzate dalle procedure di tesoreria che presentano al momento ancora alcuni elementi di diversità. A tale scopo, nel corso di ciascuna giornata, i dati provenienti dalle procedure di tesoreria sono archiviate nella base dati della rendicontazione che utilizza il sistema SAP;
- consente la conservazione e la reperibilità duratura delle informazioni acquisite in base dati;
- permette la produzione di report informativi per gli interlocutori istituzionali (MEF, Corte dei conti) in base agli standard definiti dalle norme di contabilità dello Stato.

I principali elementi che caratterizzano i dati contenuti nel DB RENTERE sono:

- la completezza dei dati. Il *data base* contiene i dati elementari di tutte le operazioni eseguite dalla Banca d'Italia nella sua qualità di tesoriere<sup>323)</sup> relativi alle operazioni d'incasso e pagamento e alle operazioni di costituzione e svincolo dei depositi in contanti e in titoli. I dati contenuti nel DB RENTERE si riferiscono sia alle operazioni realizzate nell'ambito della gestione del bilancio dello Stato sia a quelle di Tesoreria (contabilità speciali, tesoreria unica, conti di sospeso). I dati contenuti nel *data base* RENTERE si riferiscono sia alle operazioni d'incasso e pagamento che determinano una variazione della liquidità del Tesoro (cd. "*movimenti rilevanti*"<sup>324)</sup> rilevati anche del DW OPTES) sia alle operazioni non rilevanti ai fini della variazione della liquidità (cd. giri contabili interni);
- l'ufficialità. Rappresenta la principale fonte dei dati prodotti verso l'esterno (MEF – Ragioneria Generale dello Stato – e organismi di controllo quali la Corte dei conti). Sulla scorta dei prodotti di massima aggregazione generati dalla base dati (bilancio mensile e conto complementare) sono redatti sia il Conto Riassuntivo del Tesoro pubblicato mensilmente sulla Gazzetta Ufficiale, sia il Rendiconto Generale dello Stato annualmente parificato dalla Corte dei conti;
- la finalità. Utilizzando i dati contenuti nel DB RENTERE la Banca d'Italia giustifica annualmente alla Corte dei conti il proprio operato di agente

---

<sup>323)</sup> Non vi sono contenuti, pertanto, i dati elementari delle operazioni eseguite dai tesorieri bancari degli enti di tesoreria unica che confluiscono in SIOPE.

<sup>324)</sup> Si definiscono movimenti rilevanti le operazioni d'incasso e pagamento a valere sul bilancio dello Stato o sui conti di Tesoreria che determinano una variazione del saldo del conto disponibilità.

contabile nel giudizio di conto che viene aperto con la presentazione del conto giudiziale;

- la profondità temporale. I dati sono conservati nell’archivio a partire dall’anno 2000; la reperibilità in linea è pari a 30 mesi, ma per i periodi precedenti vi sono funzionalità per il ripristino dei dati che restano reperibili attraverso elementi di sintesi non archiviati;
- la presenza di elementi di classificazione economica. Sono presenti, di norma, elementi di classificazione economica. In particolare le procedure di pagamento realizzate nell’ultimo periodo hanno prestato particolare attenzione alla presenza di dati di classificazione come ad esempio il Codice Oggetto della Spesa (COS).

#### 7. *Tabella informativa delle operazioni di pagamento (GENESI)*

La *Tabella informativa* GENESI è stata realizzata nel 2014 per rispondere alle richieste avanzate alla Banca d’Italia dai creditori dello Stato che interessavano la Banca d’Italia per conoscere lo status dei pagamenti in loro favore. La tabella raccoglie i dati normalizzati per singolo pagamento delle diverse procedure di tesoreria.

Attraverso GENESI, conoscendo il codice fiscale o la partita IVA del beneficiario, è possibile ottenere una serie d’informazioni di dettaglio sui pagamenti eseguiti dalla Banca d’Italia tra cui, oltre all’importo e allo stato del pagamento è possibile risalire all’amministrazione ordinante, alla procedura di pagamento utilizzata e al tipo di strumento di pagamento utilizzato (il titolo di spesa).

### **9.4 Le direttrici dello sviluppo dell’attività di tesoreria svolta dalla Banca d’Italia**

Lo sviluppo delle possibilità di sfruttamento dei dati sulle operazioni di incasso e pagamento della Tesoreria rappresenta un obiettivo per la Banca d’Italia che ha previsto, nell’ambito del piano strategico per il triennio 2017-2019, una linea d’azione volta a semplificare e rendere più tempestivi i pagamenti pubblici e a potenziare le analisi dei flussi finanziari pubblici.

Si legge nel piano strategico che: *“La Banca d’Italia, in collaborazione con il Ministero dell’Economia e delle finanze (MEF), ha promosso innovazioni tecnologiche e semplificazioni normative del servizio di tesoreria dello Stato; il passaggio alla tesoreria telematica ha migliorato l’efficienza del servizio, reso i controlli più efficaci e i pagamenti più tempestivi.*

*Completato questo processo, l’azione della Banca rimane orientata a fornire collaborazione al MEF per utilizzare al meglio le informazioni sugli incassi e sui pagamenti pubblici, in modo da soddisfare la domanda di maggiore trasparenza sulla spesa pubblica e contribuire, attraverso procedure d’incasso e pagamento innovative, ad accrescere l’efficacia e l’efficienza dell’azione amministrativa.*

In particolare è stato avviato lo sviluppo della piattaforma SIOPE+ che consentirà di migliorare il monitoraggio dei tempi di pagamento dei debiti commerciali delle amministrazioni innalzando il livello d’innovazione dei pagamenti pubblici.

*Dopo aver sviluppato la piattaforma, la Banca ne seguirà la gestione fornendo assistenza agli enti e ai tesorieri che vi aderiranno e presidiando la qualità e la completezza dei dati raccolti”.*

Le direttrici dello sviluppo dell’attività di tesoreria delineate nel piano strategico si sostanziano, dunque, in due principali interventi:

- la realizzazione e gestione della piattaforma SIOPE+;
- lo sviluppo delle potenzialità di sfruttamento dei dati di Tesoreria attualmente disponibili.

Tali progetti sono descritti in dettaglio nei paragrafi seguenti.

#### **9.4.1 Il SIOPE+ e il nuovo modello di sviluppo dell’attività di tesoreria**

##### ***Le finalità perseguite con il SIOPE+***

Come accennato in precedenza, la base dati SIOPE non contiene informazioni di dettaglio sulle singole operazioni di incasso e pagamento delle amministrazioni locali che sono invece detenute dai tesorieri o cassieri degli enti pubblici.

Ciò, se è sufficiente, da un punto di vista macro, per le elaborazioni dei principali documenti di finanza pubblica, non è invece, utile per analisi settoriali della spesa pubblica e soprattutto per rilevare l’attività e i tempi di pagamento delle fatture commerciali.

È per tale ragione che nel 2016 la Ragioneria Generale dello Stato, d’intesa con la Banca d’Italia e l’AGID, ha proposto di far evolvere la base dati SIOPE in un’infrastruttura in grado di raccogliere tutti gli incassi e i pagamenti degli enti con l’obiettivo specifico di monitorarne i tempi di pagamento (cfr. Capitolo 15 del volume).

Il ritardo nei tempi di pagamento dei debiti commerciali delle amministrazioni pubbliche è un fenomeno che ha caratterizzato (e in parte caratterizza ancora) la finanza pubblica italiana negli ultimi anni.

Storicamente i tempi di pagamento di tali debiti, stimati in base a indagini campionarie<sup>325)</sup>, risultano superiori a quelli previsti dalla direttiva comunitaria e recepiti dalle norme nazionali (di regola 30 giorni dalla ricezione della fattura, 60 per gli enti del settore sanitario).

Il perdurare di una condizione di mancato rispetto della Direttiva Comunitaria sui tempi di pagamento delle amministrazioni pubbliche ha determinato l’avvio di

---

<sup>325)</sup> Le principali indagini campionarie sui tempi di pagamento delle amministrazioni pubbliche sono condotte dalla Banca d’Italia e dalla società *Intrum Justitia*. Sono inoltre molteplici le associazioni di categorie che sviluppano indagini settoriali sui tempi di pagamento delle amministrazioni pubbliche, tra queste si citano a titolo esemplificativo: Farmindustria sui tempi di pagamento alle imprese farmaceutiche; AssoBiomedica che ha stimato i tempi di pagamento delle amministrazioni pubbliche alle imprese che operano nel settore sanitario; ANCE per i tempi medi di pagamento alle imprese del settore edile.

una serie d'iniziative<sup>326)</sup> da parte della Commissione Europea che hanno portato nel dicembre del 2017 al deferimento dell'Italia alla Corte di giustizia europea a causa di tali ritardi, che risultavano ancora di gran lunga superiori alle previsioni normative dell'Unione.

Con l'obiettivo di ridurre i tempi di pagamento delle AP e renderli coerenti con le prescrizioni normative, gli interventi posti in atto sono stati in primo luogo finalizzati a fornire agli enti le risorse finanziarie necessarie per il pagamento dello stock di debito commerciale non fisiologico accumulato<sup>327)</sup>. In un ambito più generale, gli interventi hanno avuto come obiettivo il miglioramento delle condizioni finanziarie delle imprese fornitrici, perseguito attraverso misure che ne hanno favorito lo smobilizzo presso imprese finanziarie e l'utilizzo in compensazione di debiti di natura fiscale. In tal senso è stata realizzata un'infrastruttura telematica, la Piattaforma di Certificazione dei Crediti (ora Piattaforma dei Crediti Commerciali o PCC), per la certificazione da parte delle AP dei crediti commerciali vantati dalle imprese<sup>328)</sup>.

---

<sup>326)</sup> Nei primi mesi del 2014 la Commissione ha contestato all'Italia il mancato rispetto della Direttiva e ha comunicato l'avvio della prima fase (cosiddetta *EU pilot*) propedeutica all'apertura della procedura d'infrazione nei confronti dell'Italia. Alla fine di marzo del 2014, giudicando insoddisfacenti le risposte fornite dal Governo italiano, la Commissione ha annunciato l'invio di una lettera di messa in mora dell'Italia, propedeutica all'apertura di un procedimento d'infrazione, cosa che accadeva il 18 giugno 2014. Si legge sul sito della Commissione: "*According to the Commission's information, Italy is not applying the Directive correctly in practice. The Commission has received a number of complaints which highlighted the fact that in Italy the public authorities take on average 170 days to make payments for services or goods provided, and 210 days for public works. Moreover, some Italian public bodies use contracts that apply interest rate terms to late payments which are clearly lower than the interest rate required by the Directive (which must be at least 8% above the European Central Bank's reference rate). The Commission was also informed that some Italian public bodies postpone the issue of work progress reports in order to enable them to delay payments that are due to be made to companies performing public works.*" Nell'agosto dello stesso anno il Governo italiano ha risposto con un articolato documento ai rilievi della Commissione, indicando le iniziative intraprese sul piano normativo, organizzativo e procedurale per risolvere il problema dei ritardi. La Commissione ha chiesto di ricevere un aggiornamento bimestrale su tali iniziative. A tali iniziative è seguito nel febbraio 2017 l'invio di un parere motivato, secondo *step* della procedura d'infrazione, con il quale è stato dichiarato l'inadempimento dell'Italia agli obblighi della Direttiva per il persistere di ritardi di pagamento. Infine nel dicembre 2017 la Commissione europea ha deferito l'Italia alla Corte di giustizia europea a causa dei ritardi nei tempi di pagamento delle AP, ancora di gran lunga superiori alle previsioni normative dell'Unione.

<sup>327)</sup> Con tre differenti decreti legge, il n. 35 e il n. 102 del 2013 e il n. 66 del 2014 sono state stanziati risorse o forniti spazi finanziari di spesa per complessivi 60 miliardi da impiegare per il pagamento dei debiti scaduti ai propri fornitori.

<sup>328)</sup> Con la certificazione del credito rilasciata dalla pubblica amministrazione mediante la piattaforma, l'ente pubblico debitore dichiara che il credito vantato dall'impresa fornitrice è certo (ovvero esiste un contratto perfezionato o un impegno di spesa o una registrazione nelle scritture contabili dell'ente), liquido (ovvero quantificabile nell'ammontare) ed esigibile (ovvero non esistono elementi impeditivi all'incasso da parte dell'impresa). L'ottenimento della certificazione agevola il processo di smobilizzo dei crediti vantati dalle imprese nella misura in cui: facilita l'attività di cessione agli istituti specializzati nell'attività di *factoring* (riducendone anche i costi); consente, per i crediti vantati nei confronti dell'erario, la compensazione con debiti di natura fiscale.

Altri interventi hanno riguardato il sistema contabile degli enti e i vincoli ai pagamenti connessi con le disposizioni normative<sup>329)</sup>.

È nell'ambito di tali iniziative che a partire dal 2016 il MEF e la Banca d'Italia hanno esplorato la possibilità di realizzare una piattaforma telematica in grado di acquisire e integrare in maniera automatica le informazioni necessarie per il monitoraggio dei flussi finanziari pubblici e dei debiti commerciali. Tale iniziativa si è concretizzata nella realizzazione della piattaforma SIOPE+ che ha l'ambizioso obiettivo di tracciare l'intero ciclo attivo e passivo delle risorse finanziarie delle pubbliche amministrazioni creando le premesse per: *i)* la misurazione dei tempi di pagamento delle pubbliche amministrazioni e *ii)* il puntuale monitoraggio dei flussi finanziari di finanza pubblica (cassa).

Il SIOPE+ nasce dall'esperienza di realizzazione e gestione del sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici (SIOPE) e ne rappresenta un superamento poiché prevede:

- una nuova architettura nei rapporti tra amministrazioni pubbliche e sistema bancario basata sulla realizzazione di uno standard di colloquio unico per tutti gli enti;
- un ampliamento del contenuto informativo disponibile sulle operazioni d'incasso e pagamento delle amministrazioni pubbliche;
- l'integrazione di data base e fonti informative gestite da più enti, con contenuto disomogeneo e alimentati da differenti fonti informative.

#### *Caratteristiche e funzionamento del SIOPE+*

L'infrastruttura SIOPE+ si basa su una piattaforma che, attraverso servizi web, intermedia tutti i flussi informativi relativi alle operazioni d'incasso e pagamento<sup>330)</sup> scambiati tra le amministrazioni pubbliche e i rispettivi tesorieri/cassieri.

L'infrastruttura, gestita dalla Banca d'Italia si interpone tra le amministrazioni pubbliche e i rispettivi tesorieri nello scambio delle informazioni relative alle singole operazioni d'incasso e pagamento. Più chiaramente, con riferimento per esempio a un'operazione di pagamento andata a buon fine, l'attuale funzionamento della piattaforma prevede che le informazioni necessarie all'esecuzione del pagamento siano inviate dall'ente pubblico alla piattaforma SIOPE+ che provvede, superati i controlli

---

<sup>329)</sup> In particolare, nell'ambito del processo di armonizzazione dei sistemi contabili delle amministrazioni pubbliche territoriali: *i)* si è posto un argine alle errate prassi contabili di iscrivere in Bilancio entrate di dubbio o difficile incasso che potevano creare tensioni finanziarie all'ente e *ii)* è stato aumentato il contenuto informativo del sistema contabile prevedendo l'indicazione in Bilancio dell'ammontare dei debiti di natura commerciale presenti alla data di chiusura dell'anno. Inoltre, la legge di stabilità per il 2016 ha disposto il superamento del Patto di stabilità interno e l'introduzione dell'obbligo del pareggio di Bilancio per i Comuni, le Province, le Città Metropolitane e le Regioni eliminando i potenziali effetti distorsivi sul pagamento della spesa per interessi.

<sup>330)</sup> I flussi informativi scambiati mediante la piattaforma si riferiscono alle informazioni che danno avvio ai processi d'incasso e pagamento, quali, per esempio, gli ordinativi di pagamento o le reversali, alle informazioni di dettaglio sulle modalità di esecuzione del pagamento e di reportistica sullo stato o sugli esiti delle operazioni, quali ad esempio i messaggi di servizio e alle operazioni relative alla conclusione dell'operazione d'incasso e pagamento quali ad esempio quelle relative alle scritturazioni sui giornali di cassa.

di coerenza, a trasmetterle al tesoriere, il quale, dopo aver eseguito l'operazione comunicherà l'esito al SIOPE+ che la inoltrerà all'ente.

L'interposizione della piattaforma SIOPE+ nello scambio di flussi tra ente e suo tesoriere consente di intercettare in modo puntuale (ovvero per singola operazione) la totalità delle operazioni d'incasso e pagamento delle amministrazioni pubbliche aderenti alla piattaforma.

La realizzazione di un nodo centrale che acquisisce e smista tutti i flussi informativi relativi alle operazioni d'incasso e pagamento delle amministrazioni pubbliche consente, inoltre, una facile integrazione tra le informazioni inviate al SIOPE+ e quelle presenti su altri *data base* che contengono dati rilevanti per la finanza pubblica. In particolare il collegamento tra la piattaforma SIOPE+ e la PCC rappresenta un importante esempio di vantaggio informativo legato all'accentramento presso il SIOPE+ dei flussi d'incasso e pagamento, in quanto facilita l'attività di incrocio e quadratura tra i dati relativi ai pagamenti per acquisiti di beni e servizi (inviati al SIOPE+) con le fatture elettroniche inviate alla PCC.

Nella definizione dell'architettura di funzionamento del SIOPE+ sono stati introdotti importanti elementi di innovazione e semplificazione del precedente processo d'incasso e pagamento; in particolare si è resa necessaria un'attività di armonizzazione e standardizzazione delle modalità di dialogo tra ente e tesoriere sia con riferimento alla struttura e al contenuto dei flussi informativi scambiati, sia con riferimento alle modalità di scambio di tali flussi.

Nell'ambito dell'attività di ridefinizione degli standard di colloquio e di revisione del processo d'incasso e pagamento si è colta l'opportunità di inserire elementi di innovazione che consentissero da un lato di ampliare il contenuto informativo scambiato tra ente e tesoriere e dall'altro di semplificare il processo di esecuzione dell'incasso e/o del pagamento.

Un primo requisito per consentire ad amministrazioni diverse di colloquiare con un'unica piattaforma è l'armonizzazione del "linguaggio". A tal fine, il progetto SIOPE+ è partito dalla definizione di un nuovo standard per l'emissione degli ordinativi d'incasso e pagamento (OPI) che, accentrando sulla piattaforma il controllo del rispetto dei relativi formalismi, ne garantisce l'univocità. Il precedente standard diffuso dall'AgID e dall'ABI, definito Ordinativo Informatico Locale (OIL), è stato quindi integrato con gli elementi necessari a monitorare i pagamenti di natura commerciale (estremi della fattura elettronica) e vincolato a precisi requisiti di formato. La fase di creazione di un linguaggio armonizzato si è conclusa nel dicembre 2016 con la pubblicazione da parte dell'AgID delle Regole tecniche per l'emissione degli ordinativi informatici di pagamento e incasso (OPI) e i relativi standard (XML Schema Definition – XSD).

Un secondo requisito per lo scambio di flussi informativi attraverso la piattaforma unica è la definizione di logiche e principi di colloquio comuni e condivisi. In tal senso sono state definite le cosiddette "Regole di colloquio" ovvero le modalità tecniche che enti, banche e relativi tramite tecnologici devono seguire per inviare i "flussi OPI" alla piattaforma SIOPE+ gestita dalla Banca d'Italia e i controlli che la stessa effettua per verificarne la regolarità formale e la presenza dei contenuti ritenuti essenziali.

Attraverso lo standard OPI e le Regole di colloquio lo scambio di documenti e informazioni tra amministrazione pubblica e tesoriere è armonizzato e controllato dalla piattaforma SIOPE+. La separata evidenza, all'interno dello standard OPI, dei pagamenti di natura commerciale e dei dati di fatturazione, consente, grazie all'integrazione dei dati della PCC e di SIOPE+, di verificare sia il momento dell'emissione del mandato – che rileva come il *dies a quo* per il calcolo dei tempi di pagamento dei debiti commerciali – sia quello dell'effettivo pagamento.

Questo sistema alimenta la PCC in maniera automatica con cadenza giornaliera. Il dato trasmesso da SIOPE+ alla PCC ha natura contabile e permette di registrare automaticamente anche la notizia, comunicata dal tesoriere, di eventuali pagamenti non andati a buon fine, aggiornando di conseguenza la base dati della PCC.

### ***Il contenuto informativo dell'Ordinativo di Pagamento e Incasso***

Come ricordato, il SIOPE+ nasce con l'obiettivo di migliorare la qualità dei dati per il monitoraggio della spesa pubblica e per rilevare i tempi di pagamento delle AP nei confronti delle imprese fornitrici.

Il principale strumento per la realizzazione di tale obiettivo è rappresentato dalla revisione e standardizzazione del contenuto del flusso informativo scambiato tra ente e tesorerie: l'OPI. Nella sua nuova configurazione il patrimonio informativo dell'OPI può essere suddiviso nelle seguenti categorie:

- informazioni connesse con l'esecuzione dell'operazione d'incasso e pagamento;
- informazioni sullo stato dell'operazione d'incasso e pagamento;
- informazioni per la quadratura contabile delle operazioni eseguite.

Con alle informazioni funzionali all'esecuzione delle operazioni d'incasso e pagamento, lo standard OPI prevede l'indicazione di:

- anagrafica dell'ente e del tesoriere;
- dati sul Bilancio dell'ente, solo nei casi in cui ne è prevista la gestione da parte del tesoriere;
- dati necessari alla realizzazione della transazione, quali: l'importo, il versante/beneficiario, la causale del versamento, lo strumento di pagamento/incasso, la data del pagamento e quella di valuta;
- dati per la classificazione economica del pagamento e dell'incasso, che corrispondono al codice gestionale SIOPE;
- nel caso di pagamento di fatture, dati identificativi della fattura quali l'emittente, il numero, l'importo e la data di scadenza, nonché delle informazioni sulla natura della spesa (corrente o in conto capitale);
- eventuali dati che consentono la tracciabilità della spesa come ad esempio il codice identificativo della gara (CIG) o il codice unico di progetto (CUP).

La piattaforma SIOPE+ garantisce agli enti la possibilità di acquisire informazioni sullo stato delle operazioni di pagamento e incasso e di acquisire per ciascuna giornata il

giornale di cassa che rappresenta una sorta di estratto conto giornaliero delle operazioni d'incasso e pagamento realizzate dal tesoriere per ciascun ente.

La ricchezza informativa contenuta nel nuovo standard OPI e l'elevata granularità dei dati gestiti dal SIOPE+ rappresentano gli elementi in grado di garantire il raggiungimento delle finalità di rilevazione dei tempi di pagamento dei debiti commerciali e di monitoraggio degli andamenti di finanza pubblica. La rilevazione automatica dei dati rende, inoltre, superflua l'attuale segnalazione al SIOPE, con la riduzione degli adempimenti richiesti ai tesorieri.

#### 9.4.2 La Tesoreria informativa

L'altra linea d'azione per lo sviluppo dell'attività di tesoreria perseguita negli ultimi anni dalla Banca d'Italia è rappresentata dalla valorizzazione e dall'ampliamento delle possibilità di sfruttamento dei dati e delle informazioni di tesoreria.

Le potenzialità informative offerte dal completamento del progetto della Tesoreria telematica e l'inserimento d'informazioni qualitative nelle disposizioni d'incasso e pagamento hanno creato le premesse per un più ampio sfruttamento dei dati di cui beneficeranno anche utenti esterni alla Banca, in particolare la Ragioneria generale dello Stato<sup>331)</sup> e la Corte dei conti<sup>332)</sup>.

Con riferimento agli utenti interni alla Banca: 1) il Dipartimento Economia e Statistica è potenzialmente interessato all'utilizzo delle informazioni della Tesoreria, in aggiunta alle fonti già impiegate, per la produzione delle statistiche sul debito pubblico e sul conto finanziario delle AP, per l'elaborazione di previsioni sui principali indicatori di finanza pubblica (anche per le attività di previsione nell'ambito dell'Eurosistema), ma anche per analisi in materia di politiche sociali, mercato del lavoro e struttura produttiva<sup>333)</sup>; 2) le strutture addette alla ricerca territoriale presenti presso la sedi della Banca sono interessate all'utilizzo dei dati SIOPE come base informativa per le analisi sulla finanza locale contenute nei rapporti sulle economie regionali.

Nel contesto delineato, l'impegno della funzione di tesoreria si è concentrato sulla verifica della possibilità di ampliare lo sfruttamento delle basi dati della Tesoreria, inizialmente a beneficio dell'utenza interna e successivamente condividendone i risultati

---

<sup>331)</sup> In particolare, l'interesse della RGS al potenziamento delle capacità informative della Tesoreria s'inserirebbe nel novero delle iniziative in corso di realizzazione per l'attuazione della riforma della contabilità e della finanza pubblica di cui agli artt. 40 e 42 della L. 196/2009. Tali disposizioni hanno previsto deleghe al Governo, già attuate, finalizzate al potenziamento del ruolo del bilancio di cassa, alla riduzione dei flussi fuori Bilancio gestiti dalla Tesoreria e al monitoraggio dei saldi di cassa per i sottosettori delle Amministrazioni pubbliche (centrali, locali ed enti di previdenza).

<sup>332)</sup> Per la Corte dei conti, già istituzionalmente destinataria dei flussi di rendicontazione previsti dalle norme di contabilità pubblica, la disponibilità di ulteriori prodotti di natura informativa potrebbe contribuire a potenziare la gamma degli strumenti utilizzabili nell'esercizio della funzione di controllo contabile.

<sup>333)</sup> In tale ambito rilevano le analisi statistiche svolte congiuntamente sui pagamenti di sostegno al reddito di beneficiari privati e imprese eseguiti nel 2020 dalla Tesoreria in seguito ai decreti Cura Italia e Rilancio per l'emergenza Covid.

con gli utenti esterni. I lavori sono stati indirizzati in via prioritaria sulla realizzazione di prodotti volti a migliorare la qualità degli indicatori di finanza pubblica.

In particolare ci si è soffermati sul miglioramento della qualità degli indicatori nazionali (fabbisogno del settore statale e pubblico calcolato dal MEF e fabbisogno delle Amministrazioni Pubbliche calcolato dalla Banca d'Italia) che, grazie alla tempestività con cui possono essere prodotti, permettono di monitorare in tempo reale l'andamento dei conti pubblici.

La qualità di questi indicatori è valutata dall'Eurostat due volte l'anno (a fine marzo e a fine settembre) in occasione delle notifiche dei dati di finanza pubblica effettuate nell'ambito della Procedura per i disavanzi eccessivi, anche attraverso controlli di coerenza con gli indicatori armonizzati a livello europeo (indebitamento netto, debito e saldo finanziario delle AP). In particolare, nelle tavole della notifica sono riconciliati il fabbisogno del settore pubblico e l'indebitamento netto delle AP e quest'ultimo con la variazione del debito dello stesso settore, passando per il saldo del conto finanziario.

Lo sviluppo del patrimonio informativo di tesoreria non si è, tuttavia esaurito con il miglioramento delle statistiche di finanza pubblica ma è proseguito su due ulteriori direttrici, rispettivamente:

- sviluppo di una pubblicazione periodica (trimestrale) interna che analizza e approfondisce l'andamento degli incassi fiscali in tesoreria e delle entrate al Bilancio;
- classificazione dei conti della tesoreria in coerenza con i sottosettori dell'aggregato Pubblica amministrazione individuato in base ai criteri della contabilità nazionale nella lista S13.

#### ***La segnalazione periodica sugli incassi fiscali in Tesoreria e sulle entrate al bilancio dello Stato***

Gli approfondimenti sull'andamento degli incassi fiscali in Tesoreria delle AP e sulle entrate al bilancio dello Stato sono indirizzati a utenti interni alla Banca e si basano sullo sfruttamento delle informazioni contenute nei *data base* delle "entrate di Bilancio" e delle "Entrate di Delega unica".

Utilizzando i dati contenuti nei citati *data base* è possibile elaborare con un'elevata tempestività (di norma entro la prima settimana del mese successivo) le informazioni sull'andamento degli incassi fiscali in Tesoreria e delle entrate al bilancio dello Stato per tipologia di imposta, tassa e contributo, sia in riferimento alle entrate di natura erariale sia alle entrate derivanti da tributi locali e a quelle contributive.

I dati sugli incassi fiscali in Tesoreria e sulle entrate fiscali al bilancio dello Stato sono attualmente prodotte e archiviate in un set di statistiche mensili per tipologie d'imposta che presentano un elevato livello di dettaglio. Tali serie storiche sono utilizzate internamente nell'ambito delle attività di previsione dell'evoluzione della liquidità del Tesoro e di analisi e previsione del fabbisogno del settore statale.

### *La classificazione dei conti di tesoreria in sottosettori dell'aggregato Pubblica Amministrazione*

L'attività di classificazione dei conti di tesoreria in sottosettori dell'aggregato PA sulla base della lista S13 delle AP redatta dall'Istat risponde alle esigenze di trasparenza sul ruolo di intermediazione nell'esecuzione del Bilancio da parte della Tesoreria che sono state avanzate già nella legge di riforma della contabilità e finanza pubblica (legge 31 dicembre 2009, n. 196). La norma ha individuato nella settorizzazione dei flussi di cassa di Bilancio e Tesoreria in base ai criteri della contabilità nazionale per la produzione dei saldi dei sottosettori, un'attività funzionale al perseguimento di un maggior presidio delle attività di monitoraggio e del controllo dei conti pubblici.

Il bilancio dello Stato rappresenta lo strumento principale, ma non esclusivo, di prelievo e distribuzione di risorse pubbliche nei confronti dell'economia. L'esecuzione delle operazioni sottostanti (incassi e pagamenti) avviene utilizzando prevalentemente il sistema della Tesoreria statale. Come evidenziato in precedenza (cfr. nel paragrafo 9.2.1), sotto il profilo dei flussi finanziari, la Tesoreria è divenuta nel tempo un centro d'intermediazione nel processo di allocazione delle risorse pubbliche, tenuto conto che solo una parte delle spese autorizzate dal Bilancio si traduce in immediate erogazioni nei confronti dell'economia. Ciò ha determinato l'accumulo presso la Tesoreria statale di fondi a disposizione delle amministrazioni pubbliche.

Nel Conto Riassuntivo del Tesoro, la gestione di Tesoreria è rappresentata sulla base dei concetti contabili del debito e del credito verso terzi. In particolare, dal punto di vista del Tesoro:

- 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) si configurano come debiti di tesoreria;
- il saldo del conto Disponibilità del Tesoro<sup>334)</sup> viene rappresentato come un credito di tesoreria;
- gli anticipi da parte della Tesoreria di somme destinate a essere successivamente ripianate dal Bilancio o da altri conti della medesima Tesoreria rappresentano debiti (perché hanno in contropartita il Conto Disponibilità del Tesoro).

Per i trasferimenti dello Stato a favore degli enti decentrati, l'intermediazione della Tesoreria è invece essenziale, anche se poco informativa sulla natura delle operazioni che gli enti eseguono attraverso i propri tesorieri:

- il bilancio dello Stato trasferisce risorse agli enti sui conti di tesoreria e così pure la procedura di Delega Unica accredita direttamente i conti degli enti destinatari di tributi locali;
- i tesorieri degli enti prelevano o versano quotidianamente in Tesoreria il saldo che deriva dalle operazioni d'incasso e pagamento da loro effettuate.

---

<sup>334)</sup> Il conto disponibilità del Tesoro è il conto acceso presso la banca d'Italia a valere sul quale si eseguono le operazioni d'incasso e pagamento che hanno come contropartita il bilancio dello Stato e/o un conto acceso presso la Tesoreria. Su tale conto sono raccolte le risorse finanziarie utilizzabili dal Tesoro.

A seguito del ripristino del regime della cosiddetta “tesoreria unica pura”, la Tesoreria statale accentra le giacenze liquide di tutte le amministrazioni locali senza avere però informazioni di dettaglio sulla natura delle operazioni eseguite. Tali informazioni sono invece reperibili nella base dati SIOPE, alla quale i tesoriери degli enti trasmettono quotidianamente gli incassi e i pagamenti eseguiti per ciascuna amministrazione locale, codificati secondo regole uniformi alla contabilità nazionale.

Obiettivo dell'attività realizzata in questi anni è stato quello di effettuare una classificazione dei circa 21.000 conti di tesoreria che si riferiscono a Contabilità speciali e conti di tesoreria unica e che rappresentano circa i due terzi delle giacenze di tesoreria. Tale attività ha richiesto l'attribuzione dei saldi relativi a ciascun conto di tesoreria ai vari sottosettori delle Amministrazioni pubbliche (Amministrazioni centrali, locali ed enti di previdenza).

I conti di tesoreria sono stati, pertanto, organizzati in base a raggruppamenti che rispondono a istanze di contabilità pubblica, per facilitare l'immediato raccordo con gli schemi classificatori adottati per il bilancio dello Stato e per la contabilità nazionale.

A tal fine si è proceduto con la classificazione dei conti di tesoreria attraverso il collegamento con l'anagrafe dei soggetti gestita dalla Banca nell'ambito dell'attività di vigilanza degli intermediari bancari (ovvero ricorrendo alle anagrafiche delle segnalazioni di vigilanza), utilizzando il codice fiscale del soggetto intestatario del conto come chiave di raccordo con l'anagrafica e il complesso dei conti di tesoreria. Questa metodologia ha consentito di raggruppare i conti di tesoreria intestati a ciascun titolare in base al settore economico utilizzato per le segnalazioni di vigilanza e al sotto settore delle Amministrazioni pubbliche.

A seguito del lavoro condotto è stato possibile classificare i saldi delle disponibilità di tesoreria per sottosettori della pubblica amministrazione e sviluppare una classificazione dei flussi finanziari di ciascun sotto settore secondo schemi raccordabili con la contabilità nazionale. La realizzazione di tale classificazione ha avuto l'obiettivo di ridurre le discrepanze nella riconciliazione tra indebitamento netto e variazione del debito soprattutto a livello di sotto settore delle Amministrazioni pubbliche.

## **9.5 Alcune riflessioni sul modello di sviluppo dell'attività di tesoreria**

L'evoluzione del ruolo di tesoriere dello Stato svolto dalla Banca d'Italia, sintetizzata nel presente contributo, offre due principali spunti di riflessione circa le prospettive di sviluppo che interessano l'attività di tesoreria e più in generale il sistema dei pagamenti pubblici.

Un primo elemento di riflessione riguarda l'evoluzione del ruolo di tesoriere: da esecutore di operazioni d'incasso e pagamento, a soggetto attivo nella produzione di dati e nella gestione di data base sui conti pubblici. Il progressivo affermarsi nel corso degli anni di una sempre maggiore esigenza di trasparenza nell'impiego delle risorse pubbliche ha accresciuto l'interesse verso la produzione di dati sulle operazioni d'incasso e pagamento. Tale processo ha influito sullo sviluppo di iniziative tese ad ampliare la capacità di acquisizione dei dati elementari dalle procedure di incasso

e pagamento al fine di organizzarli in data base strutturati per calcolare i saldi e analizzare i flussi relativi alle grandezze di natura finanziaria ed economica.

Un secondo elemento di riflessione nasce dall'esperienza di realizzazione dell'infrastruttura SIOPE+ e attiene ai principi cui deve ispirarsi il futuro ridisegno delle procedure di pagamento e l'evoluzione del sistema dei pagamenti pubblici. In particolare, nell'esperienza del SIOPE+ il contemperamento delle esigenze informative (monitoraggio dei tempi di pagamento) con quelle di economicità e tempestività nell'esecuzione dei pagamenti ha richiesto lo sviluppo di un nuovo standard di comunicazione tra ente e tesoriere. L'insieme delle informazioni contenute nell'OPI (quindi associate a ogni operazione di pagamento) è stato definito per rispondere alle esigenze informative dei diversi attori che a vario titolo sono coinvolti nel processo di pagamento<sup>335</sup>). In tale prospettiva: *i*) l'utilizzo delle logiche mutate dal SIOPE+ per la condivisione tra amministrazioni dei dati relativi alle operazioni di incasso e pagamento e; *ii*) l'estensione dello standard OPI a tutta la PA possono rappresentare le direttrici cui deve ispirarsi il prossimo sviluppo del sistema dei pagamenti pubblici e, in particolare, il progetto di rifacimento delle procedure di tesoreria.

---

<sup>335</sup>) Quindi anche di quelle informazioni che non sono strettamente necessarie all'esecuzione dell'operazione d'incasso o pagamento, ma che rispondono a esigenze informative riconducibili al più generale obiettivo di monitoraggio dei conti pubblici.



## 10. La riforma del Conto Riassuntivo del Tesoro

di Daniela Monacelli<sup>336)</sup>

### 10.1 Da dove proveniamo: cenni all'evoluzione della rendicontazione della cassa

La rendicontazione delle movimentazioni di cassa del bilancio e dei fondi di tesoreria è considerata da sempre complessa e di difficile lettura. L'esigenza di una maggiore trasparenza ricorre con regolarità ed è questione affrontata dagli esperti di finanza pubblica sin dalla nascita del nostro sistema contabile. Nel tempo vengono portate argomentazioni diverse, ma la causa sottostante resta sempre la stessa: l'oggettiva difficoltà di rappresentare in maniera semplice e comprensibile le operazioni svolte nella gestione della tesoreria<sup>337)</sup>. Uno dei motivi di tale complessità deriva dal fatto che la rendicontazione della tesoreria non solo serve a "dare conto" dell'esecuzione delle operazioni svolte dai soggetti incaricati del servizio di riscossione e pagamento, ma assolve anche al compito di fornire informazioni per valutare gli andamenti della finanza pubblica a integrazione del rendiconto dello Stato. Nel tempo, con l'evoluzione del ruolo del settore pubblico, le esigenze informative hanno assunto un crescente rilievo, sono mutate e si sono arricchite.

Il "conto generale di cassa" viene inserito come allegato nel rendiconto generale consuntivo nel 1869, insieme allo stato patrimoniale, dalla legge di riforma della contabilità di *Cambray-Digny*<sup>338)</sup>. Nel 1872 si introduce un nuovo articolo che dispone entro quindici giorni dalla chiusura del mese di riferimento la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale di un primo esempio di Conto riassuntivo del Tesoro<sup>339)</sup>. Molti anni dopo, nel

---

<sup>336)</sup> Il lavoro è stato redatto nell'ambito di un incarico di collaborazione sul tema dei conti pubblici di cassa presso la Ragioneria Generale dello Stato, Ispettorato Generale di Contabilità e Finanza Pubblica (IGeCoFiP). In tale periodo la Ragioneria ha elaborato la revisione del Conto Riassuntivo del Tesoro effettuata nel 2017. La stesura del capitolo ha quindi potuto beneficiare del confronto con i colleghi degli Ispettorati coinvolti nell'attuazione della riforma, in particolare l'Ispettorato Generale per la finanza delle Pubbliche Amministrazioni (IGePA), l'Ispettorato Generale del Bilancio (IGB) e l'IGeCoFiP. Un ringraziamento particolare per la disponibilità a condividere riflessioni e per i suggerimenti ricevuti, va a: Pierpaolo Italia, Daniela Mariani e Angela Masala dell'IGeCoFiP; Stefania Viscomi e Carla Pavone dell'IGePA; Federico Nusperli, Alessia Alessandrini e Giuseppe Taliano dell'IGB (ai quali si deve anche la redazione del riquadro 18). Naturalmente la responsabilità di eventuali errori e omissioni resta dell'autrice.

<sup>337)</sup> Così, ad esempio, si esprimono Plebano e Sanguinetti nel loro lavoro *La questione delle banche e del servizio di tesoreria* del 1869: "La contabilità delle tesorerie, al pari di quelle di tutte le pubbliche amministrazioni, era ed è retta attualmente da norme tutt'altro che semplici e chiare. [...] Il giro dei fondi dall'una all'altra Tesoreria, per far fronte alle esigenze del servizio, non è cosa di poco momento, non è affare che richiegga poche cure e piccola spesa. [...] Questo giro di fondi, continuo, incessante, [...] trae seco una spesa e complica la contabilità [...]" (p. 269).

<sup>338)</sup> L. 22-4-1869, n. 5026.

<sup>339)</sup> R.D. 27-11-1872, n. 1099, art. 637bis: "Nella prima quindicina di ogni mese il Direttore generale del Tesoro pubblicherà nella Gazzetta ufficiale del Regno il conto dei versamenti e dei pagamenti fatti nelle Tesorerie del Regno a tutto il mese precedente. I versamenti ed i pagamenti compresi nei bilanci votati dal Parlamento saranno suddivisi come nei Riepiloghi annessi alla Legge del bilancio. I debiti e crediti di Tesoreria saranno distinti secondo le categorie più importanti."

1924, il regolamento attuativo della riforma de' Stefani ribadisce tale l'obbligo<sup>340</sup>. Il documento, pur adattandosi, mantiene sostanzialmente la propria struttura per lunghissimo tempo. Contiene rappresentazioni di sintesi delle movimentazioni di cassa relative sia al conto del bilancio che alla tesoreria e ne fornisce alcune analisi di dettaglio: per il primo, in base alle classificazioni di bilancio ritenute via via più significative; per la seconda, in base alla natura debitoria o creditoria dei flussi della tesoreria nei confronti del bilancio dello Stato e degli altri soggetti che operano in tesoreria.

L'assetto della contabilità pubblica definito negli anni '20 resta pressoché immutato fino alla riforma Curti degli anni '60<sup>341</sup>). Comincia allora a porsi il tema più generale di una rendicontazione orientata non solo alla valutazione degli andamenti finanziari, ma alla conduzione di una politica di bilancio di tipo macroeconomico nei termini che oggi conosciamo (*la fiscal policy*, nella terminologia anglosassone). In questa fase si attuano innovazioni che interessano soprattutto il bilancio; tra queste, si adotta una nuova classificazione che riflette criteri di tipo economico e funzionale e che inizia a registrare le transazioni nel bilancio distinguendole esplicitamente tra quelle che concorrono alla determinazione dello squilibrio economico e finanziario ("formazione", nella terminologia attuale) e quelle che contribuiscono a finanziarlo ("copertura")<sup>342</sup>.

Negli anni '70 l'improvvisa esplosione dell'inflazione apre la questione del rapporto tra politica fiscale e politica monetaria. Il recupero del controllo dei prezzi richiede di governare i flussi monetari e creditizi e mette in discussione l'adozione di politiche monetarie che garantiscano il finanziamento dei disavanzi pubblici da parte delle banche centrali<sup>343</sup>). In questo contesto viene attuata una riforma della contabilità pubblica. La Legge 468 del 1978 introduce tra gli aggregati di finanza pubblica nuovi indicatori già da tempo utilizzati per la conduzione della politica monetaria; l'obiettivo è di misurare e monitorare i flussi di liquidità attivati dal settore pubblico per coprire il proprio disavanzo con la connessa creazione di base monetaria, attraverso il cosiddetto

---

<sup>340</sup>) R.D. 18-11-1923, n. 2440. Nel regolamento di attuazione (R.D. 23-5-1924, n. 827) l'art. 609 recita: "Il giorno 20 di ogni mese il direttore generale del tesoro fa pubblicare nella Gazzetta Ufficiale del Regno il conto dei versamenti e dei pagamenti effettuati nelle tesorerie del Regno nel precedente mese ed in quelli anteriori. I versamenti ed i pagamenti, riferibili alle entrate ed alle spese comprese nei bilanci approvati dal Parlamento, vengono distinti in conformità dei riepiloghi annessi alla legge del bilancio. I debiti e crediti di tesoreria sono distinti secondo le categorie più importanti."

<sup>341</sup>) L. 1-3-1964, n. 62.

<sup>342</sup>) L. 1-3-1964, n. 62, art. 1. "Nel bilancio di previsione, nel quadro generale riassuntivo e nel rendiconto generale trovano esposizione distinta dalle precedenti entrate e spese quelle connesse alle operazioni di accensione e rimborso di prestiti."

<sup>343</sup>) Tale processo nel nostro Paese sfocerà a metà degli anni '80 nel cosiddetto "divorzio" tra Tesoro e Banca d'Italia (cfr. capitolo 2 di questo volume).

“canale del Tesoro”<sup>344</sup>). La politica fiscale ormai non può quindi guardare solo al saldo del bilancio dello Stato, ma anche ad aggregati che includano i passaggi “fuori bilancio”, per il tramite della tesoreria, così da seguire il percorso delle risorse immesse fino al momento del loro effettivo impatto sull’economia. Il saldo di riferimento diviene pertanto il *fabbisogno del settore statale*, ottenuto dal consolidamento dei flussi di cassa del bilancio con quelli della tesoreria statale. Tale aggregato – insieme a quello analogo e più ampio relativo al settore pubblico – deve essere stimato per l’anno in corso e calcolato a consuntivo trimestralmente a fini di monitoraggio. I nuovi indicatori sono presentati al Parlamento in apposite Relazioni trimestrali di cassa<sup>345</sup>).

Con la Legge 362 del 1988 il nuovo assetto si precisa e si rafforza. Il fabbisogno del settore statale e del settore pubblico (“allargato” a una sfera sempre più ampia di enti pubblici) si confermano gli aggregati di riferimento per la programmazione degli obiettivi della politica di bilancio e, in quanto tali, sono esposti nei documenti ufficiali:

---

<sup>344</sup>) Le prime elaborazioni di tali indicatori avvengono in Banca d’Italia negli anni ’50. Nella Relazione sul 1950 si presenta una riclassificazione delle voci del Conto riassuntivo del Tesoro che distingue tra le poste di “formazione” e quelle di “copertura”. Nella Relazione sul 1952 compare per la prima volta il termine “fabbisogno”, che allude alla domanda di risorse finanziarie che un settore rivolge agli altri per garantirsi la “copertura” finanziaria dello squilibrio generato, dal lato della “formazione”, nello svolgimento delle proprie attività istituzionali. In questa logica, il saldo è calcolato considerando direttamente l’ammontare delle risorse finanziarie raccolte; questo viene tuttavia depurato o accresciuto, rispettivamente, della parte di esse destinata ad aumentare o a ridurre le attività proprie del settore (in quanto considerate variazioni di credito “verso se stessi”). Citando Cotula e Sacerdoti (1979), *Il finanziamento del Tesoro: controllo della base monetaria e mercato dei titoli*: “Il Tesoro, oltre a regolare l’ammontare e i tempi dei pagamenti dello Stato, ha il compito di reperire le disponibilità finanziarie per coprire il fabbisogno del bilancio dello Stato. [...] In Italia alcune amministrazioni pubbliche che ricevono fondi dal tesoro, nell’ambito della gestione del bilancio dello Stato, deposito presso il Tesoro i fondi non spesi; ne consegue che il fabbisogno complessivo del Tesoro è ridotto dall’aumento di questi depositi o aumentato dal loro utilizzo (cosiddetta gestione di Tesoreria).” (p. 497). A partire dalle Relazioni sugli anni successivi il perimetro degli enti pubblici di cui si consolidano i conti si amplia fino a costituire nella Relazione sul 1968 il cosiddetto Settore pubblico. Per una ricostruzione storica di questi sviluppi cfr. Balassone F. e Franco D., *Il fabbisogno finanziario pubblico*, in Temi di discussione, n. 277, Banca d’Italia, Roma, 1996.

<sup>345</sup>) L. 5-8-1978, n. 468, art. 30: “Entro il 20 febbraio di ogni di anno, il Ministro del tesoro presenta al Parlamento una relazione sulla stima del fabbisogno del settore statale per l’anno in corso, quale risulta dalle previsioni gestionali di cassa del bilancio statale e della tesoreria, nonché sul finanziamento di tale fabbisogno, a raffronto con i corrispondenti risultati verificatisi nell’anno precedente. Entro il 20 maggio, 31 agosto e 20 novembre, il Ministro del tesoro presenta al Parlamento una relazione sui risultati conseguiti dalle gestioni di cassa del bilancio statale e della tesoreria, rispettivamente, nel primo, secondo e terzo trimestre dell’anno in corso, con correlativo aggiornamento della stima annuale. Con le relazioni di cui ai precedenti commi, il Ministro del tesoro presenta altresì al Parlamento per l’intero settore pubblico, costituito dal settore statale, dagli enti di cui al precedente articolo 25 e dalle regioni, rispettivamente, la stima della previsione di cassa per l’anno in corso, i risultati riferiti ai trimestri di cui al comma precedente ed i correlativi aggiornamenti della stima annua predetta, sempre nell’ambito di una valutazione dei flussi finanziari e della espansione del credito totale interno.” L’art. viene rivisto successivamente, senza sostanziali modifiche, dall’art. 10 della L. 23-8-1988, n. 362.

il neo-istituito Documento di programmazione economico-finanziaria (DPEF)<sup>346)</sup> e la Relazione previsionale e programmatica (RPP) già prevista dalla Legge 468<sup>347)</sup>. In questa fase la rendicontazione della cassa assume un ruolo informativo fondamentale, che si riflette in una maggiore articolazione degli elaborati ottenuti a fini conoscitivi e di monitoraggio.

Negli anni '90 il rapido processo di risanamento della finanza pubblica necessario per aderire all'Unione Monetaria Europea pone con forza l'esigenza di una maggiore trasparenza e semplificazione della rendicontazione, specie di quella della tesoreria. Due sono i motivi principali: occorre attuare un monitoraggio tempestivo degli andamenti dei conti pubblici, in particolare della spesa; bisogna controllare con sufficiente affidabilità i nuovi aggregati di finanza pubblica scelti per la sorveglianza multilaterale dal Trattato di Maastricht, che sono tratti dalla contabilità nazionale. Questi ultimi sono prodotti dagli istituti di statistica dei Paesi membri elaborando le informazioni della rendicontazione degli enti pubblici. In questo contesto, prende corpo la riforma Ciampi del 1997<sup>348)</sup>, che delega il Governo a emanare norme per una revisione della materia contabile. La riforma introduce una nuova classificazione del bilancio dello Stato e, per quanto qui rileva, dispone un ridisegno della tesoreria finalizzato al duplice scopo di adattare la rendicontazione e il Conto Riassuntivo del Tesoro alla nuova struttura dei capitoli di bilancio e favorire lo sviluppo di un raccordo tra i conti del settore statale e quelli delle amministrazioni pubbliche di contabilità nazionale<sup>349)</sup>.

---

<sup>346)</sup> L'art. 3 della L. 23-8-1988, n. 362, sulle previsioni di bilancio, introduce nel ciclo della programmazione il DPEF. Tra gli aggregati da indicare nel quadro programmatico sono previsti: “[...]; c) *gli obiettivi, conseguentemente definiti in termini di rapporto al prodotto interno lordo, del fabbisogno del settore statale e del fabbisogno del settore pubblico allargato, al netto e al lordo degli interessi, e del debito del settore statale e del settore pubblico allargato per ciascuno degli anni compresi nel bilancio pluriennale; d) gli obiettivi, coerenti con quelli di cui alle precedenti lettere b) e c), di fabbisogno complessivo, di disavanzo corrente del settore statale e del settore pubblico allargato, al lordo e al netto degli interessi, per ciascuno degli anni compresi nel bilancio pluriennale, e gli eventuali scostamenti rispetto all'evoluzione tendenziale dei flussi della finanza pubblica di cui alla precedente lettera a), e le relative cause; [...]*”.

<sup>347)</sup> L'art. 15 della L. 5-8-1978, n. 468, stabiliva: “*La relazione previsionale e programmatica espone il quadro economico generale ed indica gli indirizzi della politica economica nazionale ed i conseguenti obiettivi programmatici, rendendo esplicite e dimostrando le coerenze e le compatibilità tra il quadro economico esposto, la entità e la ripartizione delle risorse, i predetti obiettivi e gli impegni finanziari previsti nei bilanci pluriennali dello Stato e dell'intero settore pubblico allargato.*”. L'art. 9 della L. 23-8-1988, n. 362, specifica che “*La indicazione del fabbisogno del settore statale è esposta con riferimento alle stime di cassa del bilancio e alle valutazioni dei flussi di tesoreria.*”.

<sup>348)</sup> L. 3-4-1997, n. 94.

<sup>349)</sup> La delega di cui alla L. 3-4-1997, n. 94, art. 5, comma 1, prescrive alla lettera f) di: “*riorganizzare i conti di Tesoreria in modo che essi siano raccordabili con la gestione dei capitoli di bilancio e delle unità previsionali di base. Conseguentemente riorganizzare la prospettazione dei conti riassuntivi mensili del Tesoro. Tale riorganizzazione deve consentire il raccordo, da effettuare nella relazione di cassa di cui all'articolo 30 della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni e integrazioni, tra il conto di cassa del settore statale e l'indebitamento netto della pubblica amministrazione.*”.

Con riferimento al *controllo della spesa*, la delega mira a predisporre una tracciatura della gestione fuori bilancio attraverso la costruzione di raccordi tra i flussi relativi ai capitoli di bilancio e le corrispondenti movimentazioni dei conti di tesoreria. Il decreto di attuazione rimanda la definizione dei criteri di integrazione a decreti ministeriali da adottare entro la fine dell'anno successivo<sup>350</sup>.

I problemi di realizzazione di una rendicontazione di tesoreria che favorisca tale raccordo emergono chiaramente dai lavori del gruppo di monitoraggio costituito presso il Tesoro. In un'Audizione sul monitoraggio mensile della spesa tenuta presso la Commissione Bilancio, Tesoro e Programmazione della Camera dei Deputati nel luglio 1997, il sottosegretario Giarda, che coordina i lavori, così rappresenta i problemi posti dalla complessità della gestione della tesoreria e della sua rendicontazione: *“Come un giardino di boboli impiantato ai margini di una foresta tropicale e lasciato per tanti anni senza interventi di manutenzione, la Tesoreria si è trasformata in un sistema di conti intricato, ostico da utilizzare e anche di difficile rendicontazione, come è dimostrato mensilmente dalla complessità del Conto riassuntivo del Tesoro che costituisce la espressione documentale di sintesi dei saldi e dei movimenti dei conti.”* Sul lavoro svolto dal gruppo di monitoraggio aggiunge: *“L'utilizzo dei Conti di Tesoreria per la costruzione di un sistema di monitoraggio finanziario, fatto in tempo ravvicinato rispetto al verificarsi degli eventi, è attualmente condizionato dalle carenze delle informazioni che vengono correntemente immesse nel sistema informativo. Per riprendere l'immagine precedente, il giardino di boboli, progettato e costruito più di vent'anni fa, è stato invaso dalla vegetazione tropicale e la sua struttura deve essere gradualmente riportata alla luce. Il gruppo di monitoraggio costituito presso il Tesoro – in collaborazione con gli uffici della Direzione Generale del Tesoro, della Ragioneria Generale dello Stato e della Banca d'Italia – utilizza il sistema informativo, estrae da esso le informazioni, corregge gli errori e produce infine le tabelle che costituiscono la base documentale di questa relazione. Dal suo lavoro stanno emergendo suggerimenti per la revisione del sistema e anche per migliorare la qualità delle informazioni.”*<sup>351</sup>.

Dalle analisi svolte dal gruppo emerge che per migliorare la qualità delle informazioni occorre intervenire sulle procedure di tesoreria; larga parte delle carenze, infatti, deriva dalla difficoltà di seguire informaticamente i molteplici passaggi dei flussi tra bilancio e tesoreria e, soprattutto all'interno di quest'ultima. In seguito alle conclusioni del gruppo di lavoro, in attuazione della riforma, vengono apportate modifiche alle procedure telematiche della Banca d'Italia. Quest'attività ha impegnato l'Istituto per alcuni anni; in un'Audizione parlamentare tenuta nel 2010 dal Capo dell'allora Servizio Rapporti con il Tesoro, nel ripercorrere i lavori svolti all'interno del suddetto gruppo di monitoraggio si

---

<sup>350</sup>) D.L. 7-8-1997, n. 279, art. 6, comma 1: *“Con decreti del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica sono stabilite, entro il 31 dicembre 1998, le modalità di integrazione dei flussi informativi delle gestioni di bilancio e di tesoreria e sono riorganizzati i conti di tesoreria e la prospettazione dei conti riassuntivi del tesoro, in modo da consentire il raccordo tra il conto di cassa del settore statale e il conto della pubblica amministrazione, tenuto conto, fra l'altro, dell'esigenza di dare separata evidenza ai conti alimentati soltanto con mezzi provenienti dal bilancio dello Stato ed a quelli nei quali confluiscono entrate proprie degli enti e delle amministrazioni interessate.”*

<sup>351</sup>) Cfr. Giarda P., *Raccomandazioni della Commissione tecnica della spesa pubblica 1996-2000*, testo pubblicato in Commissione tecnica per la spesa pubblica (2001), 1997, pp. 27-28 e 29.

ricorda: “[...] la Banca d’Italia ha realizzato gli interventi informatici necessari per rilevare, con appropriate codifiche, la provenienza e la destinazione dei fondi che interessano le contabilità speciali e i conti correnti. La realizzazione di tale progetto non ha tuttavia riguardato tutti i conti e ha previsto diverse eccezioni. [...]. L’integrazione veniva realizzata ampliando il flusso informativo verso il MEF, includendovi le informazioni per collegare i prelievi dai conti con l’origine e la destinazione dei fondi. Nel 2000 veniva avviata la predisposizione di un flusso informativo che imponeva alle amministrazioni la valorizzazione obbligatoria, con appositi codici, di campi contenenti la provenienza dei fondi accreditati sui conti di tesoreria o da essi prelevati; dal 2004 i dati sui prelievi dalle contabilità speciali risultano arricchiti con l’indicazione anche della destinazione (numero di conto da accreditare ovvero imputazione al bilancio)”<sup>352</sup>). La rilevazione della destinazione e della provenienza dei flussi è ancora oggi oggetto di attenzione da parte del MEF e della Banca d’Italia. Gli interventi informatici vanno accompagnati da cambiamenti nei processi di spesa amministrativi e gestionali da cui scaturiscono i dati immagazzinati dalle procedure informatiche. Si tratta di cambiamenti che coinvolgono una molteplicità di soggetti e pertanto richiedono tempo. In altri termini, per conseguire i risultati desiderati occorre uno sforzo coordinato che inevitabilmente si scontra con l’asincronia nei tempi di reazione e nelle disponibilità di risorse attivabili in un determinato momento da parte delle istituzioni coinvolte.

Con riferimento al secondo obiettivo della delega, quello di conseguire un maggiore controllo della coerenza tra indicatori di contabilità pubblica e di contabilità nazionale, il decreto di attuazione rimanda ai suddetti decreti ministeriali anche la riorganizzazione dei conti di tesoreria, specificando che questa dovrà consentire l’elaborazione di un raccordo tra il “conto” di cassa del settore statale e il “conto” economico della pubblica amministrazione, non solamente tra i relativi saldi<sup>353</sup>). Si tratta di un obiettivo ambizioso e difficile da realizzare se interpretato come produzione di un raccordo che divenga parte della rendicontazione ufficiale. Non è chiaro se la legge Ciampi si proponga qualcosa di simile; potrebbe forse sottintenderlo quando dispone di pubblicare il raccordo nella Relazione trimestrale di cassa. Elaborare un raccordo “ufficiale” comporta la costruzione di una codifica puntuale tra, da un lato, una *rendicontazione di natura giuridica* come quella dei bilanci (dello Stato e degli enti decentrati) e della tesoreria e, dall’altro, *elaborazioni di tipo statistico* come quelle della contabilità nazionale che, in quanto tali, possono far ricorso anche a elementi di stima. Le stime, peraltro, sono note solo ai soggetti responsabili della contabilità nazionale, estranei all’Amministrazione finanziaria che si trova a dover produrre la rendicontazione del raccordo. Non a caso quella del

---

<sup>352</sup>) Cfr. Banca d’Italia, *Bilancio di cassa e Tesoreria statale*, 2010, p. 13. L’Audizione riguardava la materia del progressivo passaggio, originariamente previsto dalla Legge 196 del 2009, a un bilancio dello Stato di sola cassa. Nella fase di affinamento successivo della riforma tale passaggio sarà depotenziato prediligendo un semplice rafforzamento del ruolo del bilancio di cassa a fini conoscitivi e agendo sulla definizione della competenza rilevante ai fini della gestione del bilancio per avvicinarla comunque al momento della cassa (cosiddetta competenza rafforzata).

<sup>353</sup>) In realtà, la legge delega presenta un’anomalia, in quanto prefigura un raccordo tra un “conto” e un “saldo” (cfr. nota 349). L’incoerenza è sanata dal decreto delegato, che fa riferimento al “raccordo tra il conto di cassa del settore statale e il conto della pubblica amministrazione” (cfr. nota 350).

raccordo resta questione tuttora aperta ed è oggetto di discussione da parte degli esperti di contabilità e finanza pubblica<sup>354</sup>). Queste difficoltà sembrano trovare riscontro nel fatto che il decreto di attuazione della legge delega non va molto oltre la riconferma della necessità di raccordare i due tipi di conto, senza però fornire alcuna indicazione, neppure generica, sulle modalità da seguire.

La riforma Ciampi non porterà a una revisione del Conto Riassuntivo del Tesoro. Questo continuerà a lungo a mantenere sostanzialmente immutata la propria struttura senza fornire elementi aggiuntivi che rendano più trasparenti le relazioni tra flussi di bilancio e di tesoreria o tra conti di cassa e di contabilità nazionale. In particolare, il Conto Riassuntivo non riporterà neanche il dato di fabbisogno del settore statale, che dal consolidamento dei flussi di bilancio e tesoreria rendicontati nello stesso Conto è per definizione determinato.

## 10.2 Dove siamo: la riforma del 2009

La contabilità pubblica negli anni successivi sarà travolta dai problemi posti dai mutamenti delle regole fiscali europee. Sulle priorità della finanza pubblica influirà anche l'avvio di un processo interno di decentramento fiscale, che porrà la complessa questione del coordinamento della politica di bilancio tra livelli di governo. Diverrà quindi improcrastinabile una revisione profonda del processo di bilancio, degli obiettivi di finanza pubblica, dei tempi e dei contenuti dei documenti ufficiali<sup>355</sup>). In risposta a questi fenomeni nel 2009 si approva una nuova legge di contabilità e finanza pubblica<sup>356</sup>), che tuttavia, non appena approvata, appare già obsoleta e richiede di essere emendata. La messa a punto si protrarrà negli anni successivi. Si tratterà di un'operazione complicata che richiederà spesso modifiche "in corsa", a causa degli adattamenti progressivi e

---

<sup>354</sup>) Per un approfondimento sul tema dei dati di finanza pubblica di fonte amministrativa e dei problemi per i raccordi tra fabbisogno e indebitamento netto si rimanda a Monacelli D., *Le basi dati di finanza pubblica: produzione, utilizzi, questioni aperte nella costruzione dei conti pubblici*, 2020.

<sup>355</sup>) *“Le modifiche introdotte nel corso degli ultimi anni non sono sembrate tuttavia sufficienti e il ciclo della programmazione e i suoi documenti sono stati oggetto di osservazioni da parte dei principali organismi internazionali. Le principali indicazioni suggerivano: l’inserimento, tra le variabili oggetto della programmazione, dei saldi di bilancio come definiti ai fini della verifica del rispetto degli obiettivi assunti in ambito europeo, nonché dei saldi strutturali utili alla valutazione della sostenibilità delle finanze pubbliche nel medio periodo; la maggiore articolazione (per sotto-settore e per principali aggregati di bilancio) delle previsioni formulate ai fini della programmazione, nonché la definizione di uno scenario a “politiche invariate”; il rafforzamento del ruolo e del coinvolgimento dei livelli di governo territoriali nel processo di formazione e definizione della programmazione economica e finanziaria. Un elemento di maggiore certezza nella programmazione delle attività avrebbe infine richiesto che la definizione della manovra correttiva necessaria a conseguire gli obiettivi di bilancio fosse effettivamente riferita all’intero arco di programmazione.”* (Ragioneria Generale dello Stato, *La riforma della contabilità e della finanza pubblica. Note, riflessioni e prospettive*, 2010, pp. 21-22).

<sup>356</sup>) L. 31-12-2009, n. 196. La legge abroga la precedente legge di contabilità, la 468 del 1978. Per una descrizione e un commento esaustivo della riforma cfr. i contributi della Ragioneria Generale dello Stato del 2010, *La legge di contabilità e finanza pubblica. Legge n. 196 del 31 dicembre 2009 e La riforma della contabilità e della finanza pubblica. Note, riflessioni e prospettive*.

pressoché continui della *governance* fiscale europea, messi in campo per fronteggiare la crisi finanziaria globale di quegli anni<sup>357)</sup>.

La riforma del 2009 prevede un quadro normativo di finanza pubblica unitario per tutti gli enti pubblici, individuati esplicitamente con il perimetro delle pubbliche amministrazioni della contabilità nazionale. La nuova legge di contabilità interviene su molti ambiti: stabilisce principi di coordinamento e armonizzazione della finanza pubblica; modifica il ciclo della programmazione economico finanziaria; riordina il controllo e il monitoraggio dei conti pubblici; definisce aggregati e modalità della programmazione dei flussi di cassa; riforma la struttura del bilancio dello Stato e ne rivede il processo di formazione<sup>358)</sup>; rafforza l'attività di analisi e valutazione della spesa; rivede il sistema dei controlli e dispone la redazione di un testo unico in materia di contabilità dello Stato e della Tesoreria. Il completamento del disegno è affidato all'attuazione di numerose deleghe.

Le questioni inerenti alla rendicontazione della cassa che qui interessano sono intercettate direttamente: nel Titolo IV – *Monitoraggio dei conti pubblici* dall'art 14 sul “Controllo e monitoraggio dei conti pubblici”; nel Titolo VII – *Tesoreria degli enti pubblici e programmazione dei flussi di cassa* dall'art. 44 sulla “Definizione dei saldi di cassa”. Inoltre nel Titolo IX – *Testo unico delle disposizioni in materia di contabilità di Stato e di Tesoreria* l'art. 50 prevede una delega finalizzata alla redazione di un testo unico delle disposizioni in materia di contabilità di Stato e di tesoreria che recepisca e riorganizzi le modifiche dovute alla riforma con riflessi sulla tesoreria<sup>359)</sup>. Nel seguito si esaminano in dettaglio i primi due articoli, da cui queste modifiche scaturiscono.

---

<sup>357)</sup> Tra il 2010 e il 2012, a seguito della crisi economica e finanziaria esplosa negli anni precedenti, la politica fiscale a livello europeo è oggetto di interventi significativi: l'adozione del *Semestre europeo* (settembre 2010), che allinea e coordina il ciclo della programmazione di bilancio dei Paesi membri; la firma del *Patto Euro-plus* (marzo 2011), che li impegna a recepire nei propri ordinamenti le regole di bilancio definite nel Patto di Stabilità e Crescita (PSC); l'adozione del *Six-pack* e del *Two-Pack* (novembre 2011), che rafforzano, rispettivamente, il Patto di Stabilità e Crescita, ovvero i meccanismi di sorveglianza economica e di bilancio sulla stabilità finanziaria dei Paesi; l'adesione al *Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance* (marzo 2012), mirato a potenziare il coordinamento delle politiche economiche per il perseguimento degli obiettivi comuni di crescita sostenibile, occupazione, competitività e coesione sociale; la sottoscrizione del *Fiscal compact* (marzo 2012), che introduce una regola del pareggio di bilancio basata sul saldo strutturale. L'Italia recepirà queste innovazioni nella propria Costituzione con la Legge Costituzionale 20-4-2012, n. 1, e con la L. 24-12-2012, n. 243, che ne darà attuazione. Per una descrizione di questi passaggi si rimanda alla documentazione resa disponibile dalla Ragioneria Generale dello Stato nel 2011, *La modifica della legge di contabilità e finanza pubblica alla luce del nuovo 'Semestre europeo'*. (Legge n. 39 del 2011) e nel 2013, *L'attuazione del principio costituzionale del pareggio di bilancio. Legge 243 del 2012*.

<sup>358)</sup> Come già ricordato, peraltro, si prevede inizialmente l'innovativo passaggio a un bilancio di sola cassa, poi declassato a “potenziamento” del bilancio di cassa e semplicemente affiancato a quello di competenza a fini conoscitivi. Sulla questione si rimanda ai lavori della Ragioneria Generale dello Stato (2011), *Il Bilancio di cassa. Primi approfondimenti* e *La tesoreria dello Stato nel processo di potenziamento del bilancio di cassa*.

<sup>359)</sup> I criteri sono: “a) semplificazione e razionalizzazione dei procedimenti amministrativi contabili, al fine di assicurare il coordinamento con le vigenti disposizioni in materia di responsabilità dirigenziale; b) riorganizzazione dei conti di tesoreria, in modo che essi siano raccordabili con gli schemi classificatori adottati per il bilancio dello Stato; c) razionalizzazione della disciplina della tesoreria unica; d) adeguamento della disciplina prevista dalla presente legge e dalla normativa di contabilità pubblica in considerazione ((del potenziamento della funzione)) del bilancio di cassa [testo in parentesi introdotto da art. 5, L. 7-4-2011, n. 39]; e) modifica o abrogazione espressa delle norme preesistenti incompatibili con le disposizioni della presente legge.”

L'art. 14 rivede gli strumenti e le modalità del monitoraggio, confermando la centralità dei conti di cassa. Questi ultimi sono riferiti esplicitamente a settori di enti corrispondenti a quelli della contabilità nazionale<sup>360</sup>; si fa riferimento, infatti, a un *conto consolidato di cassa delle amministrazioni pubbliche* (non più del Settore pubblico, anche se in larga parte i due aggregati sono ormai assimilabili) e dei sotto-settori delle amministrazioni centrali, di quelle locali e degli enti di previdenza (rispetto ai conti fino ad allora riferiti direttamente ai singoli comparti sottostanti le amministrazioni locali: enti locali, regioni, sanità). L'articolo 14 prevede inoltre la redazione di un *Rapporto di monitoraggio mensile sull'andamento del conto consolidato di cassa delle amministrazioni centrali*, da pubblicare entro il mese successivo a quello di riferimento, corredato da indicazioni relative anche all'andamento dei conti degli altri due sotto-settori (le amministrazioni locali e gli enti di previdenza)<sup>361</sup>. Dal mese di marzo 2010 queste elaborazioni sono inserite nel precedente *Rapporto mensile sul saldo di cassa del Settore statale*, che mantiene anche l'esposizione dei conti del settore statale per garantire agli utilizzatori dei dati la continuità delle informazioni in serie storica. Il Rapporto mensile si affianca alle Relazioni trimestrali di cassa, anch'esse riferite al settore delle amministrazioni pubbliche e ai sotto-settori della contabilità nazionale<sup>362</sup>. Dalla relazione sul I trimestre del 2011 si presentano i conti di cassa delle amministrazioni centrali e locali e degli enti di previdenza, calcolati anche per i corrispondenti trimestri dei due anni precedenti. Il Rapporto mensile e le Relazioni trimestrali vengono quindi aggiornati e arricchiti, ma nonostante la connessione tra i dati del settore statale e quelli della gestione del bilancio e della tesoreria riportati nel Conto riassuntivo del Tesoro (CRT), questi documenti restano ancora totalmente scollegati.

---

<sup>360</sup>) L'art. 14, comma 1, tra l'altro, recita: "*In relazione alle esigenze di controllo e di monitoraggio degli andamenti della finanza pubblica, [...], il Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato provvede a: a) consolidare le operazioni delle amministrazioni pubbliche sulla base degli elementi acquisiti con le modalità di cui alla presente legge e ai correlati decreti attuativi; b) valutare la coerenza della evoluzione delle grandezze di finanza pubblica nel corso della gestione con gli obiettivi di finanza pubblica indicati nella Decisione di cui all'articolo 10 e verificare a consuntivo il conseguimento degli stessi obiettivi; [...]*". Gli obiettivi in questione vengono indicati al punto e), comma 2 dell'art. 10 della stessa Legge 196 e includono, oltre all'indebitamento netto, anche il saldo di cassa e il debito delle amministrazioni pubbliche.

<sup>361</sup>) Art. 14, comma 3: "*Il Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato pubblica 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).*" Il riferimento al SIOPE dipende dal fatto che il monitoraggio dei conti degli enti diversi dallo Stato va necessariamente eseguito su dati di fonti diverse dai bilanci: questi documenti, infatti, hanno una natura annuale e, diversamente dal bilancio dello Stato, non sono disponibili in corso d'anno su base mensile; in ogni caso, lo stesso dato annuale viene acquisito in maniera molto meno tempestiva. La legge fa esplicito riferimento come fonte alternativa al sistema SIOPE, che nel frattempo ha esteso progressivamente il perimetro di rilevazione e consolidato la qualità delle informazioni.

<sup>362</sup>) Art. 14, comma 4: "*Entro il 31 maggio, il 30 settembre e il 30 novembre il Ministro dell'economia e delle finanze presenta alle Camere 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, evidenziando l'eventuale aggiornamento delle stime secondo l'articolazione per sotto-settori prevista all'articolo 10, comma 2, lettera b), nonché sulla consistenza del debito pubblico. La relazione presentata entro il 30 settembre riporta l'aggiornamento della stima annuale del conto consolidato di cassa delle amministrazioni pubbliche e delle relative forme di copertura. [...]*".

L'art. 44 coglie l'occasione per fare chiarezza sulla natura e la funzione dei diversi saldi di cassa oggetto della programmazione e del monitoraggio. In particolare, distingue tra il saldo di cassa del settore statale (fino a quel momento denominato "fabbisogno") e quello delle amministrazioni pubbliche. Per il primo, conferma che va ottenuto dal consolidamento dei flussi del bilancio e della tesoreria statale, ma specifica anche che esso *"esprime il fabbisogno da finanziare attraverso le emissioni di titoli di Stato o di altri strumenti a breve e lungo termine"*; rileva quindi il saldo del settore, non il conto, calcolato dal lato della copertura. Il secondo, invece, è definito come il *"risultato del consolidamento dei flussi di cassa fra i diversi sotto-settori"* delle amministrazioni pubbliche (amministrazioni centrali, locali ed enti di previdenza); questa operazione va effettuata sui conti dei singoli sotto-settori, elaborati dal lato della formazione, e tende ad agevolare una standardizzazione dei conti stessi con vantaggi in termini di chiarezza e trasparenza<sup>363</sup>). Con la nuova definizione si sancisce il superamento del fabbisogno del settore statale come indicatore di riferimento principale per il monitoraggio dei conti pubblici, affidandogli una funzione strettamente legata alle necessità di finanziamento e al monitoraggio della variazione del debito del settore (cfr. riquadro 17).

#### **RIQUADRO 17**

##### **Il ruolo del fabbisogno del settore statale**

Dalla riforma del 1978 il fabbisogno del settore statale era rimasto lo strumento essenziale per il monitoraggio grazie, non solo alla tempestività di elaborazione (che consentiva di conoscere il saldo già a inizio del mese successivo), ma anche alla rilevanza del suo contributo nel calcolo del fabbisogno del più ampio settore pubblico.

La rilevanza dipendeva dalla concomitanza di due fattori: l'applicazione, dal 1984, di un regime di tesoreria unica pura (che obbligava i soggetti destinatari di fondi del bilancio a mantenere le proprie risorse nella tesoreria dello Stato)<sup>1)</sup> e un contesto di scarso decentramento fiscale. In tali circostanze la quasi totalità delle risorse pubbliche transitava necessariamente dalla tesoreria statale e poteva pertanto essere controllata attraverso il monitoraggio dei conti del settore statale. Questa situazione era stata compromessa nel 2007 dal passaggio a un regime di tesoreria cosiddetta mista, che aveva dirottato parte delle risorse direttamente su conti bancari degli enti decentrati<sup>2)</sup>.

In ogni caso, a partire dalla metà del anni '90, l'utilizzo del fabbisogno del settore statale a fini di monitoraggio richiedeva correzioni per poter meglio approssimare e monitorare l'indebitamento netto della contabilità nazionale, escludendo/ricomprendendo nel calcolo

<sup>1)</sup> L. 29-10-1984, n. 720.

<sup>2)</sup> Il passaggio alla tesoreria mista era avvenuto con il D.Lgs. 7-8-1997, n. 279. Va ricordato che nel periodo successivo alla crisi dei debiti sovrani del 2010, il DL 24-1-2012, n. 1, ha stabilito il ritorno temporaneo a un regime di Tesoreria unica pura. La disposizione è stata in seguito prorogata ed è tuttora in vigore.

<sup>363)</sup> *"La coincidenza dei sotto-settori con quelli utilizzati dall'ISTAT in sede di compilazione dei conti relativi all'indebitamento netto, unita all'uniforme trattamento dei singoli aggregati nei conti di cassa permetterà una maggiore trasparenza e migliore raccordabilità delle statistiche di finanza pubblica."* (Ragioneria Generale dello Stato, *La riforma della contabilità e della finanza pubblica. Note, riflessioni e prospettive*, 2010, p. 52).

del fabbisogno operazioni che davano/non davano luogo a movimentazioni della cassa irrilevanti/rilevanti ai fini del saldo di contabilità nazionale<sup>3)</sup>. Queste operazioni avevano progressivamente allontanato il fabbisogno dal semplice saldo contabile ottenuto dalla rendicontazione di cassa riportata nel CRT, complicando il potenziale raccordo tra i vari documenti.

Nel nuovo assetto contabile, invece, al saldo di cassa del settore statale sembra potersi riservare una funzione più vicina alla sua natura originaria, legata alle questioni del finanziamento e della gestione della liquidità<sup>4)</sup>. Va peraltro rilevato che quest'ultima funzione si è complicata con la riforma delle condizioni per la tenuta del Conto Disponibilità attuata dall'art. 47, che prevede il raggiungimento di una giacenza giornaliera non negativa e comunque estremamente contenuta per evitare penalizzazioni in termini di rendimento del Conto Disponibilità del Tesoro<sup>5)</sup>.

<sup>3)</sup> “Un esempio è quello relativo alla cosiddetta attualizzazione dei contributi pluriennali da parte di un soggetto esterno alla PA: il netto ricavo derivante dalle operazioni di mutuo con onere a carico dello Stato viene imputato al fabbisogno del settore statale nel momento in cui il beneficiario effettua l'attualizzazione del contributo stesso; in realtà l'effettivo flusso di cassa che si registrerebbe nel settore statale è soltanto quello relativo al pagamento del contributo pluriennale da parte del bilancio dello Stato” (Ragioneria Generale dello Stato, 2010, *La riforma della contabilità e della finanza pubblica. Note, riflessioni e prospettive*, p. 50).

<sup>4)</sup> Questa conclusione sembra avvalorata dal fatto che l'art. 10 della legge di contabilità prevede l'indicazione nella Decisione di finanza pubblica (che diverrà successivamente l'attuale Documento di economia e finanza) del livello tendenziale e programmatico del solo *saldo* del settore statale e non dell'intero conto.

<sup>5)</sup> Cfr. cap. 12 di questo volume.

Nel processo di messa a punto della legge di contabilità che ha avuto luogo dopo la sua approvazione, le questioni della rendicontazione di cassa e della tesoreria sono meglio specificate. In particolare, il D.Lgs. 12-5-2016, n. 90, con l'art. 7 denominato “*Revisione del Conto riassuntivo del Tesoro e progressiva eliminazione delle gestioni contabili operanti a valere su contabilità speciali o conti correnti di tesoreria*”, inserisce nella legge di contabilità due nuovi articoli a completamento delle disposizioni sui saldi di cassa: il 44bis (“*Revisione del Conto riassuntivo del Tesoro*”) e il 44ter (“*Progressiva eliminazione delle gestioni contabili operanti a valere su contabilità speciali o conti correnti di tesoreria*”). Riprendendo quanto era già stato tentato negli anni '90, i due nuovi articoli dispongono, sia una riorganizzazione del CRT per renderlo più intellegibile (come si illustra in dettaglio nel paragrafo successivo), sia una semplificazione della Tesoreria. Con riferimento a quest'ultima, il decreto dispone l'individuazione delle gestioni operanti su contabilità speciali o conti di tesoreria che possono essere chiuse e ricondotte al regime di contabilità ordinaria. Per le contabilità che restano aperte si prospetta un sistema di tracciatura che ne monitori i movimenti; con il D.Lgs. 12-5-2016, n. 93, si inserisce nella legge di contabilità anche un altro articolo, il 47bis (“*Raccordo tra il bilancio statale e la gestione della tesoreria dello Stato*”), che dispone la produzione a fini conoscitivi di un allegato al Rendiconto dello Stato in cui siano indicati i flussi dei pagamenti di bilancio distinti tra quelli affluiti sui conti di tesoreria di cui sono titolari amministrazioni dello Stato, quelli erogati direttamente al sistema economico e quelli aventi destinazioni diverse.

Le innovazioni apportate alla legge di contabilità dal D.Lgs. 90, che hanno efficacia da gennaio 2017, puntano a una rendicontazione con un contenuto informativo di più

facile comprensione, utile per conoscere e controllare il percorso delle risorse stanziare nel bilancio e gestite attraverso il complesso sistema della tesoreria e dei suoi “giri interni”. La realizzazione di questo obiettivo tuttavia è tutt’altro che semplice.

### 10.3 Il nuovo Conto Riassuntivo del Tesoro

L’articolo 44-bis si compone di 3 commi.

Il primo comma modifica, dopo oltre 100 anni, le modalità di rilascio della rendicontazione della cassa; in particolare, supera la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale in favore di una distribuzione informatizzata attraverso il sito istituzionale del Ministero dell’Economia e delle finanze, specificatamente quello del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato (RGS)<sup>364</sup>. Oltre al consueto documento, la norma dispone che i dati contenuti nelle tavole siano resi disponibili in formato aperto ed elaborabile, in linea con il processo di *release* avviato nel frattempo dal MEF<sup>365</sup>. In questa occasione, le informazioni relative ai titoli di Stato vengono espunte dal documento in quanto già disponibili sul sito del Dipartimento del Tesoro, che ne cura l’elaborazione, nella sezione dei dati statistici del Debito Pubblico<sup>366</sup>.

Il secondo comma ribadisce la finalità del CRT quale strumento di “*rendicontazione mensile delle riscossioni e dei pagamenti relativi al servizio di tesoreria statale, riguardante sia la gestione del bilancio dello Stato sia quella della tesoreria statale*”, in cui la gestione della tesoreria “*comprende le movimentazioni finanziarie relative al debito fluttuante e alla gestione della liquidità, ai conti aperti presso la tesoreria statale, alle partite sospese da regolare, ai depositi in contanti*”.

Il terzo comma definisce il contenuto e la struttura del Conto e introduce le principali innovazioni. Per le riscossioni e i pagamenti di bilancio esso dispone un’esposizione che si adegui alle classificazioni del bilancio che dalla legge di contabilità e finanza pubblica sono state profondamente modificate; per le riscossioni e i pagamenti di tesoreria fa invece riferimento alla consueta distinzione tra partite creditorie e debitorie. Il comma, tuttavia, dispone anche che il CRT fornisca informazioni sull’integrazione tra dati di bilancio e di tesoreria e su come tali dati si raccordino con quelli del debito statale (emissioni di titoli di Stato e altri strumenti a breve e medio-lungo termine)<sup>367</sup> e con il saldo di cassa del settore statale rilasciato nei documenti ufficiali; a tal fine affida alla Ragioneria Generale dello Stato il compito di elaborare apposite tabelle.

---

<sup>364</sup> Il link è [http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/attivita\\_istituzionali/previsione/contabilita\\_e\\_finanza\\_pubblica/conto\\_riassuntivo\\_del\\_tesoro/](http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/attivita_istituzionali/previsione/contabilita_e_finanza_pubblica/conto_riassuntivo_del_tesoro/)

<sup>365</sup> Il primo rilascio di dati in formato aperto riguarda il SIOPE: “*I dati SIOPE delle amministrazioni pubbliche gestiti dalla Banca d’Italia sono di tipo aperto e liberamente accessibili secondo modalità definite con decreto del Ministero dell’economia e delle finanze*” (DL 24-4-2014, n. 66, art. 8, comma 3, che modifica la legge di contabilità 196 del 2009).

<sup>366</sup> Il CRT, in premessa, rinvia direttamente al relativo link ([http://www.dt.tesoro.it/it/debito\\_pubblico/dati\\_statistici/composizione\\_titoli\\_stato/](http://www.dt.tesoro.it/it/debito_pubblico/dati_statistici/composizione_titoli_stato/)).

<sup>367</sup> L’art. 9 della L. 4-8-2016, n. 163, sostituisce quasi subito la terminologia “*debito statale*” con la locuzione “*emissioni di titoli di Stato e altri strumenti a breve e medio-lungo termine*”, di fatto semplicemente esplicitandola.

La rielaborazione del CRT ha richiesto alla RGS un'intensa attività. È stata svolta innanzitutto una riflessione approfondita sui contenuti della nuova rendicontazione, ma si è anche dovuti intervenire sui sistemi informativi dipartimentali. Come già era accaduto negli anni '90, molti degli ostacoli ad una maggiore trasparenza e tempestività dell'informazione dipendono infatti dal funzionamento delle procedure telematiche di gestione delle riscossioni e dei pagamenti e di rendicontazione, che nel frattempo si sono moltiplicate e sono evolute sia presso il MEF che presso la Banca d'Italia. Il funzionamento operativo delle attività gestionali sottostanti può produrre, si può dire nella gran parte dei casi, disallineamenti tra le informazioni delle corrispondenti basi dati, anche quando esse si riferiscono a operazioni analoghe. Il superamento di questi disallineamenti diviene indispensabile al momento di tracciare raccordi tra i vari flussi come richiesto dall'art. 44-bis. Questo lavoro ha impegnato particolarmente la RGS (cfr. riquadro 18).

#### **RIQUADRO 18**

##### **L'integrazione tra i dati contabili della gestione del bilancio e della tesoreria<sup>1)</sup>**

L'articolo 44-bis della legge n. 196/2009 ha previsto la redazione del CRT in formato "open" a partire da gennaio 2017, secondo le classificazioni correnti della struttura del bilancio dello Stato. La medesima disposizione attribuisce alla RGS il compito di predisporre apposite tabelle inerenti i dati contabili della gestione del bilancio integrati con quelli della tesoreria.

Poiché il CRT costituisce la rendicontazione delle riscossioni e dei pagamenti effettuati dal tesoriere, è sorta l'esigenza di portare a coerenza i dati di dettaglio rinvenibili sui sistemi informativi della RGS con gli importi effettivamente movimentati presso la tesoreria, che formano oggetto di rendicontazione al MEF secondo appositi protocolli. Le informazioni della rendicontazione non presentano infatti, allo stato attuale, un grado di dettaglio tale da consentire la puntuale rappresentazione della spesa dello Stato secondo le diverse dimensioni previste dal "nuovo CRT" (classificazione economica, funzionale, per missioni e programmi).

In sostanza, i pagamenti registrati dai sistemi informativi RGS, se da un lato sono disponibili con la disaggregazione necessaria, dall'altro riguardano unicamente i titoli di spesa che hanno superato le procedure amministrative di controllo per la corretta imputazione della spesa, generando inevitabilmente differenze con quanto effettivamente pagato e rendicontato dal tesoriere.

A tal riguardo, la RGS ha posto in essere una serie di interventi sui propri sistemi informativi che consentono di tracciare puntualmente e correggere gli scostamenti dei dati.

Nel seguito si riportano, per ciascuna tipologia di titoli di spesa su cui si sono registrati tali disallineamenti, i principali interventi messi in atto per riprodurre sui sistemi informativi RGS, in appositi strumenti conoscitivi, un dato coerente con quanto pagato e rendicontato dal tesoriere (coerenza che in precedenza si otteneva solamente a consuntivo, dopo la conclusione dell'esercizio, una volta completata l'attività amministrativa di controllo sopra richiamata):

*Ordini di accreditamento in contabilità ordinaria.* – Si è provveduto ad utilizzare il dato attinente la spesa effettiva dei funzionari delegati, mentre precedentemente il dato presente

<sup>1)</sup> A cura di F. Nusperli, A. Alessandrini e G. Taliano (RGS, Ispettorato Generale del Bilancio).

nei sistemi RGS era quello registrato dalla Corte dei Conti a fronte degli atti amministrativi a corredo delle aperture di credito;

*Note di imputazione relative al rimborso, per capitale ed interessi dei titoli del debito pubblico.* – Si è provveduto a registrare il dato dei pagamenti effettuati in tale forma trasmesso dalla Banca d'Italia, mentre l'imputazione contabile a bilancio avviene solo a seguito dell'elaborazione del dato effettuata trimestralmente dal Dipartimento del Tesoro;

*Ruoli di spesa fissa.* – Si sono effettuati due ordini di interventi. Una prima questione è stata, negli scorsi anni, legata al pagamento dei ruoli cartacei (ora non più emessi), la cui registrazione nei sistemi RGS avveniva solo a consuntivo a seguito della parificazione della Corte dei Conti. Un secondo intervento ha riguardato la riconciliazione dei flussi di rendicontazione dei pagamenti al personale forniti alla RGS dal Dipartimento Affari Generali del MEF a livello di singolo piano gestionale del capitolo di bilancio con gli importi dei pagamenti effettuati dalla Banca d'Italia su disposizioni trasmesse dallo stesso Dipartimento al livello più aggregato del capitolo di bilancio (circostanza che, per talune dimensioni di analisi, comporta la necessità di effettuare interventi correttivi sulla rendicontazione del tesoriere). Come rilevato, la registrazione dei flussi nei sistemi informativi RGS dipende dall'esito del controllo amministrativo sugli importi oggetto di rendicontazione. Le differenze nei dati che emergono a seguito di detti controlli sono attribuibili o a una ritardata registrazione (che può verificarsi laddove il pagamento ecceda la capienza dello stanziamento di bilancio risultante sui sistemi RGS, tenuto anche conto che molti pagamenti riguardano spese di natura obbligatoria) oppure all'impossibilità di una corretta imputazione a bilancio dei pagamenti effettuati (ad esempio, per disallineamenti nelle anagrafiche dei capitoli di bilancio, per l'imputazione a una legge autorizzativa scaduta o per un importo negativo derivante da variazioni stipendiali, da regolarizzare alla chiusura dell'anno finanziario).

Il nuovo CRT è organizzato in due sezioni, che si articolano nelle seguenti tavole:

#### **SEZIONE I – Tavole di sintesi**

Tavola A: Movimento generale di cassa

Tavola B: Gestione tesoreria – Partite Debitorie

Tavola C: Gestione tesoreria – Partite Creditorie

Tavola D: Raccordo Contabile delle Gestioni del Bilancio dello Stato e della Tesoreria con il saldo di cassa del settore statale

Tavola E: Raccordo Contabile delle Gestioni del Bilancio dello Stato e della Tesoreria con le emissioni di titoli di Stato ed altri strumenti a breve e medio/lungo termine

#### **SEZIONE II – Tavole di dettaglio**

Tavola F: Incassi per entrate del bilancio dello Stato

Tavola G: Pagamenti per spese di bilancio distinti per Ministeri e titoli

Tavola H: Pagamenti per spese di bilancio secondo la classificazione economica

Tavola I: Pagamenti per spese di bilancio secondo la classificazione per missione

Tavola J: Pagamenti per spese di bilancio secondo la classificazione economica e per missione

Tavola K: Pagamenti per spese di bilancio secondo la classificazione economica e per tipologia di titolo di spesa e destinazione

Tavola L: Conti di soggetti esterni alla P.A.

Tavola M: Conti correnti di enti della P.A.

Tavola N: Contabilità speciali

Tavola O: Contabilità speciali di Tesoreria Unica

Tavola P: Situazione delle Amministrazioni statali dotate di autonomia di bilancio

Tavola Q: Situazione delle monete circolanti

La prima sezione espone cinque tavole di sintesi principali. Oltre alla tavola del *Movimento generale di cassa*, che costituisce il fulcro della rendicontazione della cassa, si riportano le tradizionali tavole delle *Partite debitorie* e delle *Partite creditorie* della tesoreria, riviste in base alle esigenze della contabilità pubblica attuale. Seguono le due tavole più innovative che forniscono il *raccordo contabile* delle voci delle tavole precedenti rispettivamente con *il saldo di cassa del settore statale* e con *le emissioni di titoli di Stato ed altri strumenti a breve e medio/lungo termine* (in breve, il debito statale).

La seconda sezione riporta tavole di dettaglio relative alle due gestioni, quella del bilancio dello Stato e a quella della tesoreria, fornendo informazioni puntuali.

- Nel caso della *gestione di bilancio* le informazioni sono espone in base alle attuali classificazioni del rendiconto. Gli incassi sono organizzati per titolo e per categoria economica, con evidenza delle voci maggiormente rilevanti. I pagamenti vengono invece articolati con varie modalità: per Ministero, per titolo e categoria economica, per missione, per qualità dei titoli di spesa. Particolarmente innovativa è la classificazione per destinazione della spesa, a seconda che si configuri come versamenti su conti di tesoreria, o destinati direttamente al sistema economico o all'entrata del bilancio dello Stato. Si tratta delle elaborazioni già ricordate che confluiscono annualmente nel nuovo allegato conoscitivo al rendiconto dello Stato e che nel CRT sono prodotte su base mensile<sup>368</sup>). Questa classificazione rende esplicita l'integrazione tra la gestione del bilancio dello Stato e quella della tesoreria richiesta dal terzo comma dell'art. 44-bis. È stata infine effettuata una semplificazione della precedente esposizione delle tavole, eliminando classificazioni scarsamente utili per l'analisi degli andamenti della finanza pubblica (ad es. la ripartizione degli incassi per regioni, che riflette la mera operatività delle tesorerie provinciali).
- Per quanto concerne la *gestione della tesoreria*, si è innanzitutto operata una revisione delle tavole di sintesi delle partite debitorie e creditorie. In particolare, sono state enucleate in maniera chiara le movimentazioni riferite al governo della liquidità rispetto

---

<sup>368</sup>) “Una simile informazione è già resa disponibile a cadenza mensile nella sezione Open Data del sito della Ragioneria Generale dello Stato dove viene esposta la situazione dei pagamenti mensili in base alla modalità di pagamento (Ordini di pagare, Ordini di accreditamento, Ruoli di spesa fissa, Note di imputazione) e alla destinazione dei pagamenti stessi, che possono andare direttamente a beneficiari finali, oppure transitare per la tesoreria statale e possono essere versati, come nel caso delle poste correttive e compensative, a capitoli di entrata del bilancio dello Stato.” (Franco D. e Mazzotta B., *Attuazione delle deleghe per il completamento della riforma del bilancio e il potenziamento del bilancio di cassa, in base ai criteri indicati agli articoli 40 e 42 della legge n. 196 del 2009*, Audizione innanzi alle Commissioni riunite V della Camera dei Deputati e 5a del Senato della Repubblica, 2016, p. 13).

a quelle relative alle riscossioni e ai pagamenti della restante gestione, adeguando la rendicontazione al mutato contesto nel quale ormai il Tesoro effettua una gestione attiva delle proprie disponibilità di cassa. In secondo luogo, si è introdotta nelle tavole di dettaglio dei debiti di tesoreria una classificazione dei conti in relazione alla titolarità distinguendo tra enti appartenenti al settore della Pubblica Amministrazione oppure ad essa esterni. Si tratta evidentemente di una distinzione strumentale all'elaborazione del raccordo con il saldo di cassa del settore statale, in quanto necessaria per discriminare tra i flussi che concorrono al calcolo di tale indicatore dal lato della "formazione" piuttosto che da quello della "copertura". Le movimentazioni dei conti intestati a enti esterni alla PA influiscono infatti sulla copertura, in quanto rendono disponibili o sottraggono risorse utilizzabili a tale fine a seconda che i rispettivi flussi in entrata superino o meno quelli in uscita; le movimentazioni dei conti intestati agli enti della PA contribuiscono, invece, alla formazione di fabbisogno, aumentandolo o riducendolo a seconda che il saldo tra flussi in uscita e flussi in entrata risulti positivo o negativo. Nella seconda sezione i conti dei soggetti appartenenti alla PA continuano ad essere esposti distintamente secondo le tre tipologie principali: conti correnti di tesoreria centrale (CC), contabilità speciali (CS) e contabilità speciali di Tesoreria Unica (TU)<sup>369</sup>.

Inoltre, i CC sono elencati analiticamente, mentre entrambe le tipologie di CS sono elencate in forma aggregata per "gruppo economico", cioè sulla base di una classificazione preesistente, inserita nell'anagrafica condivisa tra il MEF e la Banca d'Italia, che distingue le transazioni in base alla loro natura economica. Questa classificazione nasce in passato ai fini dell'elaborazione dei conti pubblici di cassa<sup>370</sup>. Nella nuova versione del CRT, a questa si sovrappone una classificazione sulla base dei soggetti intestatari, che riflette raggruppamenti di enti il più possibile vicini a quelli

---

<sup>369</sup>) La distinzione tra le due categorie di CS rileva non solo da un punto di vista giuridico-amministrativo, ma anche per la diversa natura dei flussi registrati sotto un profilo informativo. Nel caso delle CS non soggette alla TU le movimentazioni contabilizzate riflettono incassi e pagamenti dei soggetti titolari, ai quali è riconosciuta, al di fuori della gestione ordinaria che opera con ordini di accreditamento, un'autonomia gestionale "speciale" in base alla quale emettono direttamente ordinativi di spesa a valere sulle risorse disponibili nelle CS; è questo il caso dei funzionari delegati, che sulle proprie CS emettono i cosiddetti ordinativi secondari di spesa. L'esecuzione dei pagamenti e degli incassi resta comunque in capo al tesoriere statale. Questa gestione nasce dall'esigenza di garantire maggiore flessibilità nell'esecuzione di incassi e pagamenti a determinati soggetti o per determinati utilizzi delle risorse, anche se in taluni casi può non essere del tutto giustificata: questa eventualità è riconosciuta dalle norme della nuova legge di contabilità, che prevede un riassorbimento nella contabilità ordinaria di una significativa porzione delle CS esistenti. Nel caso delle CS di TU, invece, il meccanismo è diverso. I titolari (ad es. gli enti territoriali) si avvalgono per il servizio di incasso e pagamento di propri tesorieri o cassieri, che non possono emettere ordini di incasso e pagamento direttamente sulle CS, ma ne devono regolare il saldo a chiusura di giornata. Incassi e pagamenti di queste CS non rappresentano pertanto entrate e spese dei titolari, ma il saldo di entrambe. In altri termini, le CS di TU svolgono il ruolo di meri depositi di risorse dei soggetti titolari, le cui movimentazioni riflettono un rapporto tra i tesorieri di tali soggetti e la tesoreria statale (sul punto cfr., ad esempio, Barettoni Arleri A., *Contabilità dello Stato e degli enti pubblici*, 1997, p. 176-178).

<sup>370</sup>) Va ricordato che al momento di stabilire la precedente struttura classificatoria per gruppi economici non si poneva un'esigenza di attribuzione dei flussi di cassa a specifici sotto-settori, poiché l'obiettivo della contabilità era quello di costruire il conto del solo settore statale, consolidando semplicemente tutti i flussi di bilancio con quelli della tesoreria. Ciò che rilevava era piuttosto l'attribuzione dei flussi delle varie contabilità a specifiche voci economiche del conto. Naturalmente, le mutate esigenze della contabilità pubblica rendono sempre più complessa l'attribuzione di nuove contabilità speciali ai gruppi economici in relazione alla più articolata struttura dei conti pubblici.

della lista S13 della Contabilità nazionale. Si tratta di un'operazione resa tutt'altro che agevole dalle modalità operative della tesoreria, che utilizzano contabilità di difficile attribuzione, spesso classificate in base alla tipologia/natura delle risorse che vi confluiscono (es. gestione risorse comunitarie, incassi fiscali e contributivi) oppure sono riconducibili ad attività amministrative e gestionali che coinvolgono più soggetti. Nella tabella 10.1 si mettono a confronto le classificazioni per raggruppamenti di enti riportate nelle tavole di dettaglio relative ai conti correnti di tesoreria centrale intestati a enti della PA, alle contabilità speciali e a quelle di TU; dal parallelo si possono evincere i raggruppamenti comuni (in giallo a tutti e tre, in rosso e in verde solo tra coppie), ma anche alcune delle difficoltà di attribuzione specifiche per ciascuna tipologia di conti, che portano a mantenere distinte alcune voci; naturalmente, la presenza parallela della voce "Altro" in tutte le categorie di conti non implica omogeneità di classificazione, ma nasconde anch'essa una forte eterogeneità di contenuti.

Tabella 10.1

**Classificazione dei conti di tesoreria raggruppamenti di enti**

Tav. M: Conti correnti di enti della P.A.	Tav. N: Contabilità speciali	Tav. O: Contabilità speciali di Tesoreria Unica
Organi costituzionali e di rilievo costituzionale	Organi costituzionali e di rilievo costituzionale	
PCM e Ministeri	PCM e Ministeri	PCM e Ministeri
		Agenzie fiscali
Enti di regolazione dell'attività economica	Enti di regolazione dell'attività economica	Enti di regolazione dell'attività economica
Enti produttori di servizi economici		Enti produttori di servizi economici
Autorità amministrative indipendenti		Autorità amministrative indipendenti
Gestione risorse comunitarie	Gestione risorse comunitarie	Gestione risorse comunitarie
	Incassi fiscali e contributivi	
Enti produttori di servizi assistenziali, ricreativi e culturali		Enti produttori di servizi assistenziali, ricreativi e culturali
Enti e istituzioni di ricerca		Enti e istituzioni di ricerca
Altro	Altro	Altro
Enti nazionali di previdenza e assistenza sociale	Enti nazionali di previdenza e assistenza sociale	
	Accordi di programma	
Amministrazioni locali	Amministrazioni locali	Amministrazioni locali
		- Enti territoriali
		- Enti del S.S.N.
		- Università e centri universitari
		- Altre amministrazioni locali

**10.3.1 Le tavole di sintesi**

Le prime cinque tavole del Conto forniscono una rappresentazione sintetica e complessiva dell'andamento dei flussi di cassa nel corso dell'anno. Le tavole commentate in questo paragrafo fanno riferimento al CRT al 31 luglio 2020.

La tavola A riporta il *Movimento generale di cassa* che fornisce il quadro d'insieme dell'attività svolta dal tesoriere per quanto riguarda sia la gestione del bilancio che quella della tesoreria statale (fuori bilancio). La tavola non muta la propria struttura fondamentale rispetto al passato: per la parte relativa alla gestione del bilancio continua a distinguere gli incassi e i pagamenti tra le componenti di entrate e spese finali e accensione e rimborso di prestiti; per la gestione di tesoreria si limita a indicare i flussi di incasso e pagamento relativi agli aggregati dei debiti e dei crediti di tesoreria.

L'unica novità è data dal fatto che, per agevolare la lettura di questa tavola, il nuovo CRT espone in fondo alla tavola la voce “*Totale complessivo al netto della Disponibilità del Tesoro per il servizio di tesoreria*”, che depura gli incassi e i pagamenti totali dei flussi che movimentano il Conto Disponibilità. Questa informazione rende esplicite le relazioni tra le voci riportate all'interno del Movimento di cassa e ne chiarisce la funzione; poiché la tavola deve dimostrare che tutte le operazioni di incasso e pagamento effettuate dal tesoriere sono state correttamente registrate nel Conto del Tesoro, la variazione del Conto Disponibilità deve sempre coincidere con quella di tutte le altre contabilità movimentate. A tutto luglio 2020, ad esempio, la variazione del Conto Disponibilità ammontava a oltre 68 miliardi; lo stesso identico importo, con segno opposto, si ottiene per il complesso delle variazioni di tutti gli altri incassi e pagamenti operati nelle due gestioni.

Tavola A

**Movimento generale di cassa dal 1 gennaio al 31 luglio 2020**

	Incassi	Pagamenti	Differenze
<b>Gestione di bilancio</b>			
Entrate finali	247.851.512.993,68		
Spese finali		384.554.056.759,25	
Rimborso prestiti		118.998.623.157,38	
Accensione prestiti	246.231.320.237,58		
<b>Totale</b>	<b>494.082.833.231,26</b>	<b>503.552.679.916,63</b>	<b>-9.469.846.685,37</b>
<b>Gestione di tesoreria</b>			
Debiti di tesoreria	1.431.988.307.134,10	1.359.973.057.085,09	72.015.250.049,01
Crediti di tesoreria	242.044.251.703,92	304.589.655.067,56	-62.545.403.363,64
<i>di cui: Disponibilità del tesoro per il servizio di tesoreria</i>	<i>96.479.170.285,69</i>	<i>28.441.865.086,76</i>	<i>68.037.305.198,93</i>
<b>Totale</b>	<b>1.674.032.558.838,02</b>	<b>1.664.562.712.152,65</b>	<b>9.469.846.685,37</b>
Decreti ministeriali di scarico			
<b>TOTALE GENERALE</b>	<b>2.168.115.392.069,28</b>	<b>2.168.115.392.069,28</b>	
<i>per memoria:</i>			
Totale complessivo al netto della Disponibilità del Tesoro per il servizio di tesoreria	2.071.636.221.783,59	2.139.673.526.982,52	-68.037.305.198,93

L'ossatura del CRT è completata dalle due tradizionali tabelle riassuntive delle *Partite debitorie* (tavola B) e delle *Partite creditorie* della tesoreria (la tavola C). Come si è detto, debiti e crediti sono stati oggetto di alcuni interventi di riclassificazione. Questi si riflettono nelle tavole sintetiche e consentono di riordinare le partite in un'ottica di maggiore chiarezza circa la natura delle movimentazioni registrate.

In primo luogo, tra i *debiti* di tesoreria la precedente sezione “*Debito flottuante*” – destinata a indicare gli importi delle forme di indebitamento a breve contratte per le esigenze di gestione della cassa (BOT, operazioni con Poste e, dall'avvio delle operazioni OPTES, le operazioni sui mercati del Dipartimento del Tesoro) – è sostituita da una sezione “*BOT e gestione della liquidità*”, che isola la raccolta di BOT e quella eventualmente

operata direttamente dal Tesoro sul mercato monetario<sup>371)</sup>. Simmetricamente, tra i *crediti*, alla vecchia sezione “*Banca d’Italia*”, che riportava le sole disponibilità del Tesoro per il servizio di tesoreria, si sostituisce la sezione “*Gestione delle disponibilità liquide*” che, oltre alla situazione del Conto disponibilità, riporta le operazioni di impiego sul mercato monetario OPTES, effettuate con il passaggio a una gestione attiva della liquidità da parte del Tesoro.

Tavola B

**Gestione tesoreria – Partite Debitorie dal 1 gennaio al 31 luglio 2020**

Partite debitorie	al 31 dicembre 2019	Incassi	Pagamenti	al 31 luglio 2020
<b>B.O.T e gestione della liquidità</b>				
Buoni ordinari del Tesoro (valore nominale)	113.928.904.000,00	121.286.862.000,00	100.623.059.000,00	134.592.707.000,00
Operazioni su mercati finanziari (raccolta)	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Totale</b>	<b>113.928.904.000,00</b>	<b>121.286.862.000,00</b>	<b>100.623.059.000,00</b>	<b>134.592.707.000,00</b>
<b>Conti correnti e Contabilità speciali</b>				
Conti di soggetti esterni alla P.A.	192.229.540.842,70	112.049.922.431,39	108.517.247.967,06	195.762.215.307,03
Conti correnti di enti della P. A.	176.641.465.457,25	324.952.054.665,24	313.576.631.120,75	188.016.889.001,74
Contabilità speciali	53.653.835.708,43	514.688.538.730,59	493.968.331.542,85	74.374.042.896,17
Contabilità speciali di T.U.	106.266.919.649,28	257.841.478.019,84	242.451.620.345,12	121.656.777.324,00
<b>Totale</b>	<b>528.791.761.657,66</b>	<b>1.209.531.993.847,06</b>	<b>1.158.513.830.975,78</b>	<b>579.809.924.528,94</b>
<b>Altre operazioni</b>				
Ordini di pagamento per trasferimento fondi	1.117.324.299,66	6.395.885.859,27	6.605.980.994,94	907.229.163,99
Titoli emessi da esitare	436.812.426,29	93.933.556.606,35	94.139.960.240,10	230.408.792,54
Partite diverse	265.765.850,41	835.352.882,23	84.008.445,21	1.017.110.287,43
Depositi di terzi	24.604.102,53	4.655.939,19	6.217.429,06	23.042.612,66
<b>Totale</b>	<b>1.844.506.678,89</b>	<b>101.169.451.287,04</b>	<b>100.836.167.109,31</b>	<b>2.177.790.856,62</b>
<b>TOTALE GENERALE</b>	<b>644.565.172.336,55</b>	<b>1.431.988.307.134,10</b>	<b>1.359.973.057.085,09</b>	<b>716.580.422.385,56</b>

Per i debiti, inoltre, l’esposizione è riorganizzata prevedendo una sezione riassuntiva della situazione di tutti i conti correnti e le contabilità speciali secondo la nuova classificazione per titolari e una sezione che raggruppa tutte le altre operazioni (prima suddivise tra varie sezioni). Per i crediti, si riporta una sezione di pagamenti da regolare e, analogamente a quanto effettuato per i debiti, si raccolgono in una terza sezione tutte le altre operazioni. Da notare che della voce “*Servizio finanziario dei prestiti esteri*”

<sup>371)</sup> “La gestione della liquidità – o cash management – consiste in una operatività quotidiana volta ad assicurare un livello adeguato di disponibilità liquide, in relazione ai molteplici movimenti della Tesoreria dello Stato. Questa attività è strettamente legata alla gestione del debito pubblico e costituisce lo strumento di raccordo tra le emissioni di titoli e le fluttuazioni giornaliere del Conto disponibilità. [...] il cash management avviene nell’ambito della cosiddetta operatività OPTES, che consiste nel monitoraggio dei saldi e flussi di tesoreria e nello svolgimento di operazioni di mercato monetario. L’utilizzo di strumenti di cash management consiste [...] in un’operatività svolta sul mercato monetario, tramite aste quotidiane ed eventuali operazioni bilaterali, con le quali il Tesoro è di norma investitore della propria liquidità. Le disponibilità attive del Tesoro si compongono, quindi, sia della liquidità giacente sul Conto disponibilità, sia della consistenza degli impieghi effettuati verso gli intermediari finanziari con le quotidiane operazioni di tesoreria OPTES.” (Dipartimento del Tesoro, *Rapporto sul debito pubblico 2019*, p. 19).

viene ora fornita la ripartizione tra interesse e rimborso, finalizzata a distinguere, come vedremo, tra voci di formazione o copertura del fabbisogno.

Tavola C

**Gestione tesoreria – Partite Creditorie dal 1 gennaio al 31 luglio 2020**

	al 31 dicembre 2019	Pagamenti	Incassi	al 31 luglio 2020
<b>Gestione disponibilità liquide</b>				
Disponibilità del Tesoro per il servizio di tesoreria	11.486.306.311,92	96.479.170.285,69	28.441.865.086,76	79.523.611.510,85
Operazioni sui mercati finanziari (impieghi)	21.000.000.000,00	75.001.000.000,00	92.001.000.000,00	4.000.000.000,00
<b>Totale</b>	<b>32.486.306.311,92</b>	<b>171.480.170.285,69</b>	<b>120.442.865.086,76</b>	<b>83.523.611.510,85</b>
<b>Pagamenti da regolare</b>				
Pagamenti urgenti e pagamenti ex art. 14 d.l. 669/1996	2.235.261.907,03	3.844.838.324,01	3.146.646.628,16	2.933.453.602,88
Cedole interessi B.O.T. (in corso di scadenza)	64.182.969,60	78.305.188,14	58.077.159,60	84.410.998,14
Anticipazioni a Regioni per finanziamento spesa sanitaria	22.624.940.571,70	18.544.623.981,06	6.206.866.218,66	34.962.698.334,10
Anticipazioni a Poste SpA - Convenzione Tesoro - Poste di cui:	4.578.941.894,52	85.166.220.577,07	86.826.925.782,86	2.918.236.688,73
Prelevamento fondi c/o tesoreria centrale	980.268.544,53	36.729.310.414,53	37.709.018.523,87	560.435,19
Giacenza di cassa	3.598.673.349,99	48.436.910.162,54	49.117.907.258,99	2.917.676.253,54
Anticipazioni a FEOGA ex d.lgs 165/1999	7.190.159.249,25	1.900.000.000,00	2.800.000.000,00	6.290.159.249,25
Anticipazioni a INPS ex art. 35 L. 448/1998	0,00	0,00	0,00	0,00
Servizio finanziario prestiti esteri di cui:	335.677.747,97	6.043.207.712,98	6.229.214.768,49	149.670.692,46
Interessi e commissioni	113.927.400,97	2.572.568.025,96	2.536.824.734,47	149.670.692,46
Rimborso di prestiti	221.750.347,00	3.470.639.687,02	3.692.390.034,02	0,00
Titoli stralciati in corso di regolazione	4.212.810,27	1.522.368.586,43	1.495.083.416,36	31.497.980,34
Altri pagamenti da regolare	144.319.059,71	11.619.136.329,86	11.272.248.411,34	491.206.978,23
<b>Totale</b>	<b>37.177.696.210,05</b>	<b>128.718.700.699,55</b>	<b>118.035.062.385,47</b>	<b>47.861.334.524,13</b>
<b>Altri crediti</b>				
Pagamenti per conto di amministrazioni statali dotate di autonomia di bilancio, da rimborsare sui rispettivi conti correnti	2.555.544.074,98	3.706.935.341,08	3.482.315.786,48	2.780.163.629,58
Sovvenzioni del Tesoro alle Poste da regolare	33.628.831.727,81	0,00	0,00	33.628.831.727,81
Partite diverse	260.856.250,61	683.848.741,24	84.008.445,21	860.696.546,64
<b>Totale</b>	<b>36.445.232.053,40</b>	<b>4.390.784.082,32</b>	<b>3.566.324.231,69</b>	<b>37.269.691.904,03</b>
<b>TOTALE GENERALE</b>	<b>106.109.234.575,37</b>	<b>304.589.655.067,56</b>	<b>242.044.251.703,92</b>	<b>168.654.637.939,01</b>

La parte più innovativa del CRT riguarda però le due tavole D ed E, che forniscono il *raccordo contabile* delle voci delle gestioni del Bilancio e della Tesoreria delle tavole precedenti rispettivamente con *il saldo di cassa del settore statale*<sup>372)</sup> e con *le emissioni*

<sup>372)</sup> Come sarà chiarito nel paragrafo successivo, in realtà il raccordo con il saldo di cassa del Settore statale ufficialmente pubblicato non è diretto: tale saldo infatti non è elaborato unicamente sui dati della rendicontazione del CRT, che riguardano le sole gestioni del bilancio e della tesoreria, ma è oggetto di rettifiche e integrazioni di natura extracontabile che è necessario esplicitare ai fini della predisposizione del raccordo.

di titoli di Stato ed altri strumenti a breve e medio/lungo termine (in breve, il debito statale).

### 10.3.2 Il raccordo tra la rendicontazione del CRT e il saldo di cassa del settore statale

La prima di queste tavole distingue i flussi di bilancio in entrata e in uscita esposti nel Movimento generale di cassa (che indichiamo con  $E_B$  e  $U_B$ , rispettivamente) e quelli di tesoreria riportati nelle tavole delle Partite creditorie e debitorie (che denominiamo, corrispondentemente,  $E_T$  e  $U_T$ ) appostandoli in due blocchi diversi, a seconda che concorrano alla “formazione” del saldo di cassa del settore statale oppure alla sua “copertura”. In generale, le transazioni che determinano la “formazione” di un saldo sono quelle riconducibili all’attività istituzionale di un settore, mentre quelle che concorrono alla “copertura” sono quelle che rappresentano operazioni destinate a reperire o accantonare le risorse necessarie, rispettivamente, a finanziare o impiegare il saldo generato dal lato della formazione quando esso risulta in deficit o in surplus<sup>373</sup>.

Per la gestione di *bilancio*, contribuiscono alla formazione le entrate e le spese finali, mentre forniscono la copertura le emissioni nette di prestiti.

Per la gestione di *tesoreria* l’attribuzione delle voci è più complessa.

Formano il saldo, innanzitutto, le variazioni dei conti intestati ai soli soggetti della Pubblica amministrazione (CC, CS e CS di TU), registrate tra le partite debitorie, in quanto riflesso dell’operatività di spesa ed entrata di tali enti. Queste variazioni vengono integrate dalle movimentazioni nette di partite debitorie e creditorie relative ad operazioni ancora da regolare, di cui larga parte è riconducibile a somme anticipate dalla tesoreria a soggetti pubblici (ad esempio, per i meccanismi di finanziamento della spesa sanitaria o delle amministrazioni autonome) e al pagamento in conto sospeso delle spese per interessi e commissioni relativi ai prestiti esteri. Delle operazioni da regolare, restano escluse dal calcolo della formazione (poiché contribuiscono alla copertura) solo quelle relative al pagamento dei rimborsi di prestiti esteri (che, per un meccanismo tecnico, avviene in conto sospeso e compare tra i crediti di tesoreria) e quelle riguardanti l’immissione di monete e le variazioni di depositi di terzi (registrate tra i debiti).

---

<sup>373</sup>) In gergo contabile si dice che tra le due tipologie di transazioni si “tira la linea”. Nel caso del settore statale i flussi di “formazione” (“sopra la linea”) riguardano operazioni sia di natura economica, sia di aumento e riduzione di attività finanziarie (cosiddette “partite finanziarie attive”). Corrispondentemente, le transazioni che concorrono alla “copertura” (“sotto la linea”) sono quelle originate dagli aumenti e dalle riduzioni delle partite finanziarie debitorie, accese per finanziare il saldo dal lato della formazione con ricorso a risorse esterne al settore. Fa eccezione a questa regola la sola variazione del conto Disponibilità del Tesoro che costituisce un conto attivo per il settore statale, ma la cui variazione viene considerata come strumento di copertura del fabbisogno (cfr. nota 344). Per altri settori, come la PA di contabilità nazionale, le partite finanziarie attive non vengono incluse tra le poste di formazione del saldo, cosicché la contropartita sotto la linea coincide con il saldo complessivo del conto finanziario, ossia dei flussi di aumento e riduzione delle partite finanziarie sia attive che passive (cfr. Balassone F., Mazzotta B. e Monacelli D., *Principali saldi di finanza pubblica: definizioni, utilizzo, raccordi*, in Strumenti e Metodi n. 1, Ragioneria Generale dello Stato, 2008).

**Raccordo Contabile delle Gestioni del Bilancio dello Stato e della Tesoreria  
con il saldo di cassa del Settore statale dal 1 gennaio al 31 luglio 2020**

FORMAZIONE	
<b>Bilancio dello Stato</b>	<b>-136.702.543.765,57</b>
Entrate finali	247.851.512.993,68
Spese Finali	-384.554.056.759,25
<b>Tesoreria statale</b>	<b>36.090.485.562,84</b>
Variazione conti di soggetti della Pubblica Amministrazione	47.485.488.406,95
Operazioni da regolare	-11.395.002.844,11
<i>di cui</i>	
<i>Pagamenti da regolare</i>	-10.842.360.199,52
<i>Pagamenti per conto amministrazioni autonome da rimborsare sui rispettivi conti correnti</i>	-224.619.554,60
<i>Servizio finanziario prestiti esteri (interessi e commissioni)</i>	-35.743.291,49
<b>Saldo delle gestioni di bilancio e di tesoreria</b>	<b>-100.612.058.202,73</b>
COPERTURA	
<b>Bilancio dello Stato</b>	<b>127.232.697.080,20</b>
Accensione prestiti	246.231.320.237,58
Rimborso prestiti	-118.998.623.157,38
<b>Tesoreria statale</b>	<b>24.416.666.321,46</b>
Emissioni nette BOT	20.663.803.000,00
Variazione conti di soggetti esterni all Pubblica Amministrazione	3.532.674.464,33
Operazioni da regolare	220.188.857,13
<i>Servizio finanziario prestiti esteri (rimborsi)</i>	221.750.347,00
<i>Immissione netta di monete e Depositi di terzi</i>	-1.561.489,87
<b>Variazione delle disponibilità liquide</b>	<b>-51.037.305.198,93</b>
Operazioni su mercati finanziari	17.000.000.000,00
Variazione del Conto Disponibilità	-68.037.305.198,93
<b>Saldo delle gestioni di bilancio e di tesoreria</b>	<b>100.612.058.202,73</b>
RETTIFICHE ED INTEGRAZIONI	
<b>Totale</b>	<b>-1.813.337.296,03</b>
Proventi da privatizzazioni e da altre operazioni destinati al FATS	-2.452.337.296,03
Revisione contabilizzazione attualizzazioni di contributi pluriennali o poste assimilabili	397.000.000,00
Variazione posizione della Tesoreria sull'estero	20.000.000,00
Riclassificazione contabile quota interessi CTZ	0,00
Altre rettifiche	222.000.000,00
<b>Saldo di cassa del Settore statale</b>	<b>-102.425.395.498,76</b>

Contribuiscono invece alla copertura del saldo, innanzitutto, le emissioni nette di titoli a breve (BOT), registrate tra i debiti di tesoreria e non contabilizzate in bilancio<sup>374)</sup>. Stessa funzione di copertura assolvono le variazioni dei conti intestati a soggetti esterni alla Pubblica Amministrazione, che movimentano, in maniera indipendente, le proprie risorse depositate in tesoreria, in aumento o riduzione in funzione delle esigenze di entrata e spesa. Come anticipato, sul calcolo della copertura incide anche la variazione dei rimborsi di prestiti esteri, che va considerata per nettizzare le emissioni lorde registrate in bilancio e che compare tra le operazioni da regolare nei crediti di tesoreria, oltre alle variazioni dei depositi di terzi e l'immissione netta di monete, incluse tra le operazioni da regolare nei debiti.

All'interno dei primi due blocchi, quello che riassume le operazioni di formazione e quello che riassume le operazioni di copertura, la tavola D calcola il saldo dei flussi in entrata e in uscita delle gestioni del bilancio e della tesoreria, rispettivamente, e li somma, consolidando in tal modo i passaggi interni tra le due gestioni<sup>375)</sup>.

Poiché la rendicontazione deve essere esaustiva, *per costruzione* l'importo del saldo delle operazioni di formazione deve coincidere in valore assoluto con quello delle poste di copertura, ma con segno opposto. Nel caso del settore statale, ad esempio, alla "formazione" di un disavanzo (-) o di un avanzo (+) calcolato "sopra la linea", deve sempre corrispondere una "copertura" positiva o negativa di pari ammontare calcolata "sotto la linea". In altri termini, se il settore per svolgere le proprie attività "forma" un disavanzo (genera cioè entrate inferiori alle spese) corrispondentemente, "copre" quello squilibrio con maggiori risorse nette ottenute da altri settori (ossia con entrate, ad esempio da emissioni di titoli di Stato, superiori alle uscite, ad esempio per rimborsi di titoli preesistenti).

$$[(E_B - U_B) + (E_T - U_T)]_{formazione} = Saldo_{formazione}$$

$$[(E_B - U_B) + (E_T - U_T)]_{copertura} = Saldo_{copertura}$$

$$Saldo_{formazione} = - Saldo_{copertura}$$

<sup>374)</sup> Tali emissioni costituiscono il cosiddetto debito fluttuante, finalizzato alla gestione della cassa, cioè a smussare gli sfasamenti delle disponibilità liquide; in quanto tale, esso ha una durata non superiore all'anno, riassorbibile entro un esercizio finanziario. In realtà, nel corso degli anni '70, in un periodo di condizioni difficili per la finanza pubblica, questo segmento di debito ha assunto un ruolo preminente nella copertura del fabbisogno, comportando una forte riduzione della vita media del debito pubblico. "Dopo la metà degli anni '70, soprattutto per effetto della riforma del loro collocamento realizzata nel 1975, i BOT diventarono la forma caratterizzante del Debito Pubblico italiano (una sorta di "monocoltura"), nonché il suo strumento quantitativamente prevalente. Nel 1976, i BOT rappresentarono un terzo delle passività del settore statale e nell'anno seguente quasi uguagliarono i titoli pubblici (di ogni tipo) a medio e lungo termine sul mercato. Pertanto, veniva emergendo l'esigenza di allungare la vita media del Debito in un contesto inflazionistico che, perdurando ormai da anni, annullava progressivamente l'illusione monetaria rendendo diffidenti sia i debitori che i creditori verso strumenti finanziari a scadenza più lunga e a tasso fisso." [...] "Di fatto, la vita media residua dei titoli sul mercato (BOT compresi) già nel 1976 era di 4,4 anni, la metà della durata media del 1973. Nel 1977 si registrò un ulteriore dimezzamento e ulteriori cedimenti dell'indice di vita residua del Debito si manifestarono fino al 1981. In quell'anno, l'intero debito sul mercato ebbe una scadenza media di soli 9 mesi." (cfr. Ministero del Tesoro, *Il debito pubblico in Italia. 1861-1987*, 1988, p. 78). Cfr. anche il capitolo 11 di questo volume.

<sup>375)</sup> Qualunque trasferimento di risorse dal bilancio alla tesoreria, ad es., compare sia in uscita dal bilancio in  $U_B$  che in entrata in tesoreria in  $E_T$ , annullandosi con la somma dei due saldi.

Il saldo così ottenuto, sia dal lato della formazione che da quello della copertura, costituisce il saldo contabile “puro”, come si ottiene dalla rendicontazione del tesoriere; nella tavola D, per facilitare la comprensione, questo viene infatti denominato “*saldo delle gestioni di bilancio e di tesoreria*”.

Come si è visto, tuttavia, il calcolo del “*saldo di cassa del settore statale*” è stato nel tempo aggiornato includendovi rettifiche contabili e apportando, in taluni casi, modifiche basate anche su informazioni extra-contabili. La terza sezione della tavola D espone un raccordo che porta dal saldo di cassa delle gestioni di bilancio e tesoreria al saldo di cassa del settore statale riportato nei documenti ufficiali, in particolare nel Rapporto mensile pubblicato dalla RGS. Le rettifiche riguardano:

- a. *la nettizzazione dei proventi da privatizzazione e da altre operazioni destinate al Fondo ammortamento dei titoli di Stato (FATS)*. Tali proventi sono vincolati alla riduzione del debito pubblico. Sono registrati tra le entrate finali del bilancio per essere direttamente riversati nel Fondo di ammortamento dei titoli di Stato, generando movimentazioni in entrata e in uscita destinate ad annullarsi; poiché, tuttavia, le due operazioni sono spesso contabilizzate nel bilancio dello Stato con sfasamenti temporali, nel singolo mese esse influenzano di fatto la significatività del saldo netto da finanziare, rendendo opportuna una loro depurazione dalle entrate e dalle spese;
- b. *l'imputazione delle erogazioni dei contributi statali pluriennali*. Si tratta di contributi statali che i beneficiari finali hanno attualizzato presso il sistema bancario e Cassa Depositi e Prestiti con rimborso delle quote di ammortamento a carico dello Stato; tali quote vengono temporaneamente contabilizzate dal bilancio dello Stato in voci diverse dal rimborso dei prestiti. Poiché le erogazioni dei contributi attualizzati avvengono al di fuori del bilancio e della tesoreria, non possono comparire tra le movimentazioni della cassa, ma la contabilità pubblica le registra direttamente nel debito pubblico. La rettifica effettuata serve pertanto ad allineare maggiormente il saldo di cassa alla variazione del debito;
- c. *la contabilizzazione delle risorse legate alla gestione della tesoreria sull'estero*. Tale gestione avviene al di fuori della tesoreria tradizionale perché richiede l'utilizzo di valute estere. Essa comporta l'apertura di contabilità dedicate in valuta nel bilancio della Banca d'Italia. Si tratta, a tutti gli effetti, di una parte della tesoreria statale che protrae il percorso delle procedure di spesa e che si cerca con questa rettifica di ricondurre a unitarietà<sup>376)</sup>;
- d. *la riclassificazione della quota degli interessi sui CTZ*. Per prassi contabile questa quota nel mese in corso di elaborazione viene temporaneamente imputata nei dati del bilancio dello Stato alla voce “rimborso prestiti”. Evidentemente, tale prassi altera l'allocazione tra poste di formazione e di copertura e porta a un importo scorretto del saldo di cassa;

---

<sup>376)</sup> Le giacenze di tali contabilità sono denominate nelle valute dei paesi extra area dell'euro destinatari dei mandati di pagamento e, in base agli obblighi di rendicontazione del Sistema Europeo delle Banche Centrali, sono contabilizzate nel bilancio della banca centrale ai tassi di cambio di fine trimestre. Per la costruzione del saldo di cassa del settore statale le variazioni delle giacenze vengono imputate mensilmente utilizzando i tassi di cambio di fine mese e procedendo successivamente all'eventuale rettifica degli importi contabilizzati.

- e. *Altre rettifiche*. In questa voce trovano spazio altre eventuali rettifiche dovute a fattori occasionali.

### 10.3.3 Il raccordo tra la rendicontazione del CRT e il debito statale

La seconda tavola di raccordo, tavola E, esplicita la relazione esistente tra il risultato delle gestioni di bilancio e tesoreria e le emissioni di titoli di Stato e le altre forme di finanziamento a breve e medio-lungo termine (per brevità debito statale). La relazione si evince da un prospetto riassuntivo delle voci che identificano le risorse raccolte dal settore statale al di fuori della PA, di cui il debito statale costituisce la componente preminente, e le pongono a confronto con gli utilizzi che ne vengono effettuati, distinti tra il finanziamento del saldo di cassa e le variazioni delle disponibilità liquide.

Tavola E

**Raccordo Contabile delle Gestioni del Bilancio dello Stato  
e della Tesoreria con le emissioni di titoli di Stato ed altri strumenti  
a breve e medio/lungo termine**

<b>Emissioni nette di titoli e altri strumenti a breve e medio/lungo termine</b>	<b>147.896.500.080,20</b>
Emissioni nette di titoli e altri prestiti	127.232.697.080,20
<i>di cui</i>	
<i>Emissioni nette di titoli di Stato a medio e lungo termine</i>	<i>129.141.000.000,00</i>
Emissioni nette BOT	20.663.803.000,00
<b>Altre forme di copertura</b>	<b>3.752.863.321,46</b>
<b>Totale finanziamento</b>	<b>151.649.363.401,66</b>
Variazione delle disponibilità liquide	-51.037.305.198,93
Saldo di cassa delle gestioni del Bilancio dello Stato e della Tesoreria	-100.612.058.202,73
<b>Totale utilizzi</b>	<b>-151.649.363.401,66</b>

Di fatto, la tavola E riorganizza semplicemente le informazioni contenute nella tavola D secondo una logica diversa. Mentre quest'ultima punta al calcolo del saldo di cassa, e pertanto considera la variazione delle disponibilità liquide del Tesoro come una componente che contribuisce alla sua copertura portandola sotto la linea, la tavola E punta a evidenziare il ricorso al finanziamento esterno e quindi illustra come le variazioni del finanziamento siano state impiegate per fronteggiare le esigenze del disavanzo e/o per modificare la liquidità trattenuta per le esigenze gestionali della cassa, considerando la variazione delle disponibilità liquide del Tesoro come un utilizzo. La tabella 10.2 schematizza la relazione tra le due tavole del CRT.

## Relazione tra le tavole D ed E del CRT

Schema Tavola E lato Utilizzi	Schema Tavola D lato Formazione	Schema Tavola D lato Copertura	Schema Tavola E lato Finanziamento
Saldo delle gestioni di bilancio e di tesoreria (formazione)	Saldo delle gestioni di bilancio e di tesoreria (formazione)	Accensione netta di repstiti Emissioni nette BOT	Emissioni nette di titoli e altri strumenti a breve e lungo termine
Variazione delle disponibilità liquide		Variazione conti di soggetti esterni alla Pubblica Amministrazione Operazioni da regolare	Altre forme di copertura
		Variazione delle disponibilità liquide	

Il saldo rilevante nello schema di raccordo è quello strettamente “contabile” derivato dalla rendicontazione del bilancio e della tesoreria, escluse le rettifiche per pervenire al saldo di cassa del settore statale pubblicato nei documenti ufficiali; in tal modo, mantenendosi la coerenza delle fonti della rendicontazione, si verifica una perfetta corrispondenza in valore assoluto tra utilizzi e impieghi. Nella tavola E si adotta la convenzione di assumere con segno positivo/negativo gli aumenti/riduzioni di finanziamento e con segno opposto gli aumenti/riduzioni degli utilizzi.

$$-[\text{Saldo}_{\text{formazione}} + \Delta_{\text{disp}}] = \text{Emissioni}_{\text{nette titoli}} + \text{Altre forme copertura}$$

dove  $\Delta_{\text{disp}}$  indica la variazione delle disponibilità liquide.

Così, ad esempio, il finanziamento a tutto il mese di luglio 2020 risulta cresciuto rispetto a dicembre 2019 di circa 151 miliardi, di cui circa 100 hanno finanziato la formazione del disavanzo di cassa, mentre 51 sono stati destinati ad accrescere le giacenze di disponibilità liquide<sup>377)</sup>. L'identità contabile può essere rispettata da più combinazioni dei quattro addendi. Ciascuna componente risponde a decisioni prese da soggetti diversi e sulla base di esigenze diverse: il saldo di cassa del settore statale dal lato della formazione riflette le decisioni di spesa ed entrata dello Stato e dei vari soggetti della PA presenti in tesoreria; le emissioni nette di titoli e gli altri strumenti di debito devono adeguare le esigenze di finanziamento del saldo alle logiche dei mercati cui occorre rivolgersi; la variazione delle disponibilità liquide deve rispondere alle esigenze di gestione della liquidità, dettate dal temporaneo sfasamento tra incassi e pagamenti, ma è anche interconnessa con i piani di emissione dettati dalla gestione del debito; le altre fonti di finanziamento si movimentano sulla base dei comportamenti di soggetti esterni che operano per le proprie esigenze. Di conseguenza, in corso d'anno possono verificarsi situazioni talora apparentemente poco efficienti sotto lo stretto profilo della

<sup>377)</sup> Le convenzioni sui segni possono apparire fuorvianti rispetto a quelle della tavola D: in questa tavola, infatti, risulta invertito il segno del saldo di formazione della tavola D, ma non quello della variazione delle disponibilità liquide; il motivo risiede nel fatto che, in base alle convenzioni della tavola D, la variazione delle disponibilità liquide è già considerata con segno opposto (a un aumento corrisponde un segno - e a una riduzione un segno +) perché, essendo classificata tra le poste di copertura, se ne misura il contributo al finanziamento del saldo (se si accantonano risorse aumentando la giacenza liquida, esse si sottraggono di fatto alla copertura del disavanzo e viceversa).

gestione della liquidità (ad es. l'aumento di emissioni nette di titoli a fronte di un forte avanzo del saldo di cassa e di un aumento delle disponibilità liquidite), ma queste sono potenzialmente giustificabili da altre motivazioni.

#### **10.4 Verso una maggiore trasparenza?**

Data la complessità della revisione, la prima pubblicazione del nuovo Conto avviene a luglio del 2017 e riguarda il mese di gennaio.

Nell'intento di cogliere lo spirito della norma nella richiesta di chiarezza e maggior trasparenza della rendicontazione, uno sforzo particolare è dedicato alla produzione di materiale informativo a supporto della comprensione delle tavole. In particolare, a latere dell'usuale glossario dei termini, il nuovo CRT riporta in forma grafica gli schemi definitivi dei principali aggregati riportati nelle tavole di sintesi, da cui si evincono anche le relazioni che li collegano (cfr. Appendice). Due di questi schemi, in particolare, rendono espliciti i raccordi con il saldo di cassa del settore statale e con il debito statale. Gli schemi, dopo la prima pubblicazione, confluiscono nella nota metodologica.

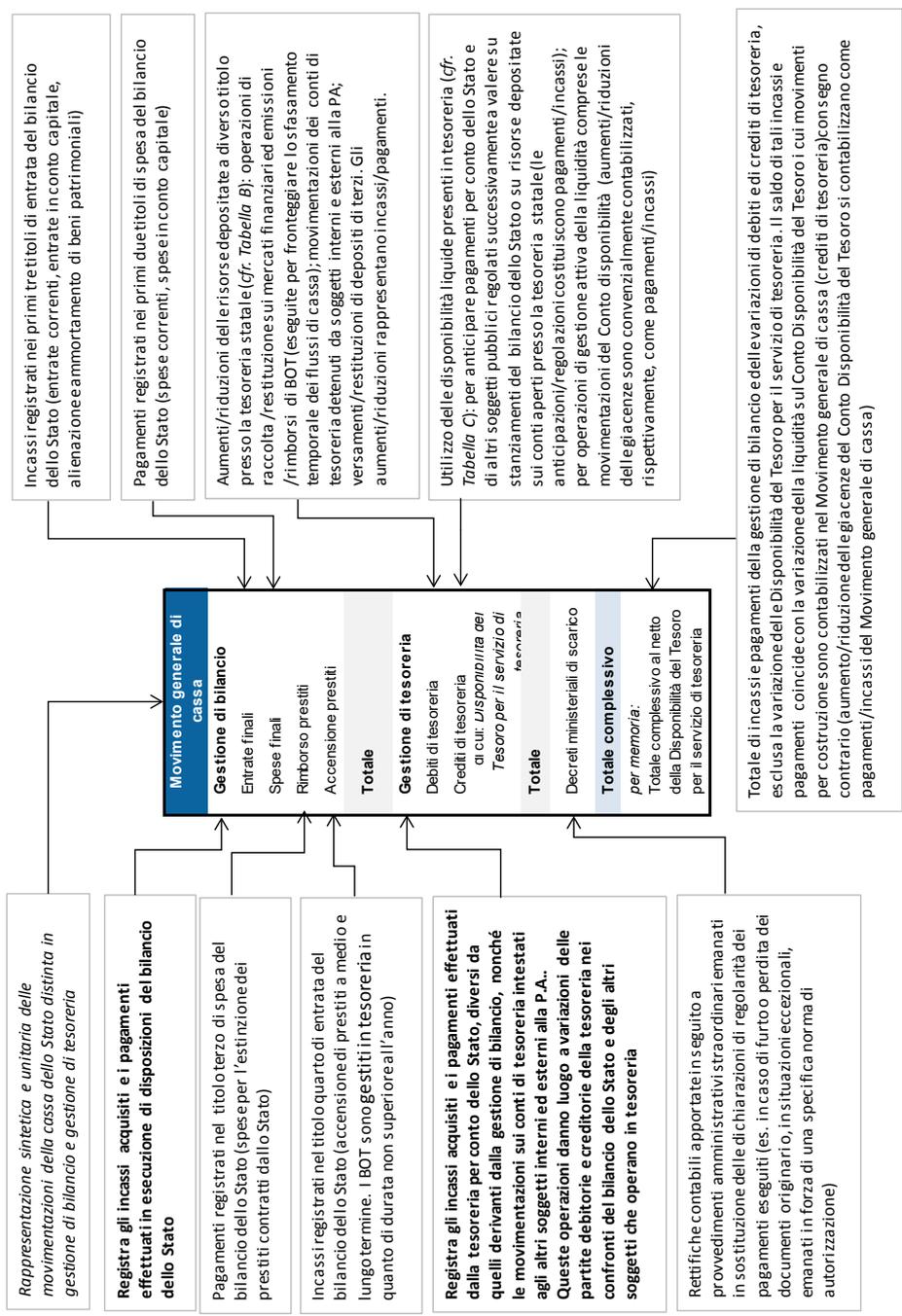
Nel documento si esprime l'intenzione di rendere contestuale la pubblicazione del *Rapporto mensile sul conto consolidato di cassa del settore statale e delle amministrazioni centrali* e del *Conto Riassuntivo del Tesoro*, favorendo una lettura congiunta della formazione del saldo di cassa del settore statale secondo gli andamenti dei flussi di bilancio e tesoreria ovvero delle poste di formazione in base alla classificazione economica. Si tratta di un passo importante verso una maggiore trasparenza e intellegibilità della rendicontazione della tesoreria. Questa lettura congiunta, se sarà assistita in futuro da ulteriori elaborazioni a corredo delle due pubblicazioni, potrà aprire uno spazio per rendere più utile e fruibile la ricchezza di informazioni del CRT agli utilizzatori dei dati della finanza pubblica.



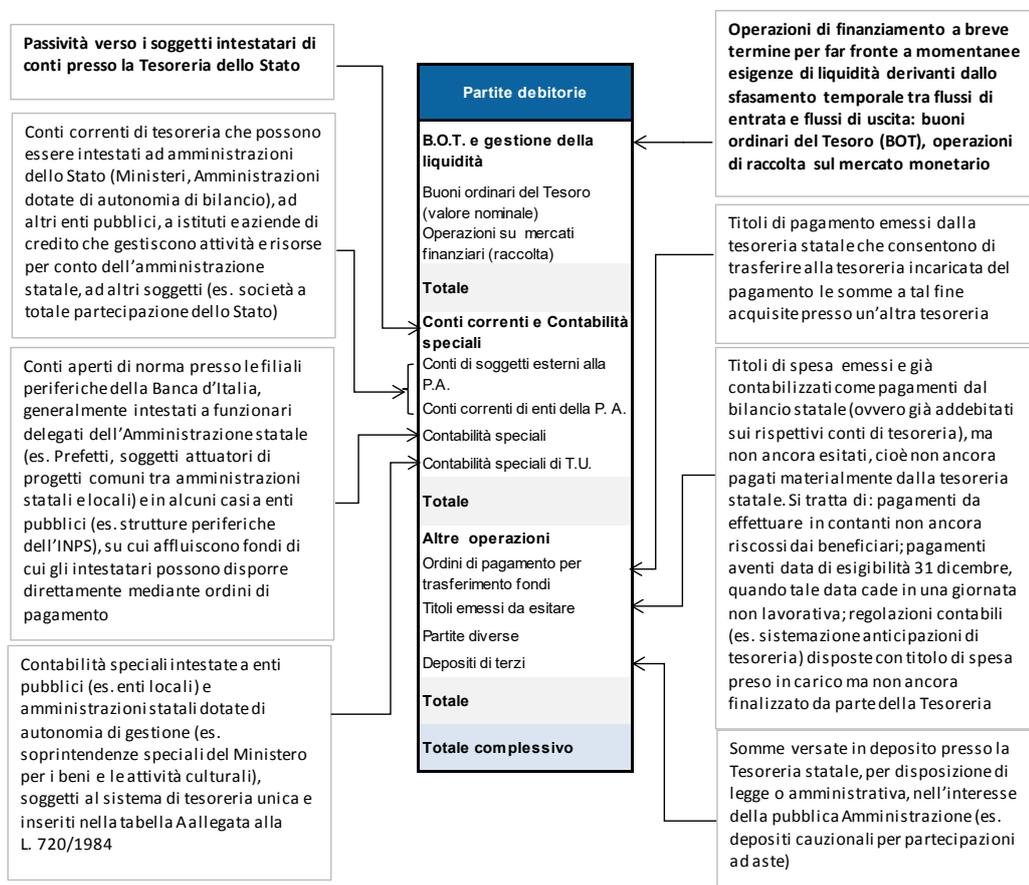
## Appendice



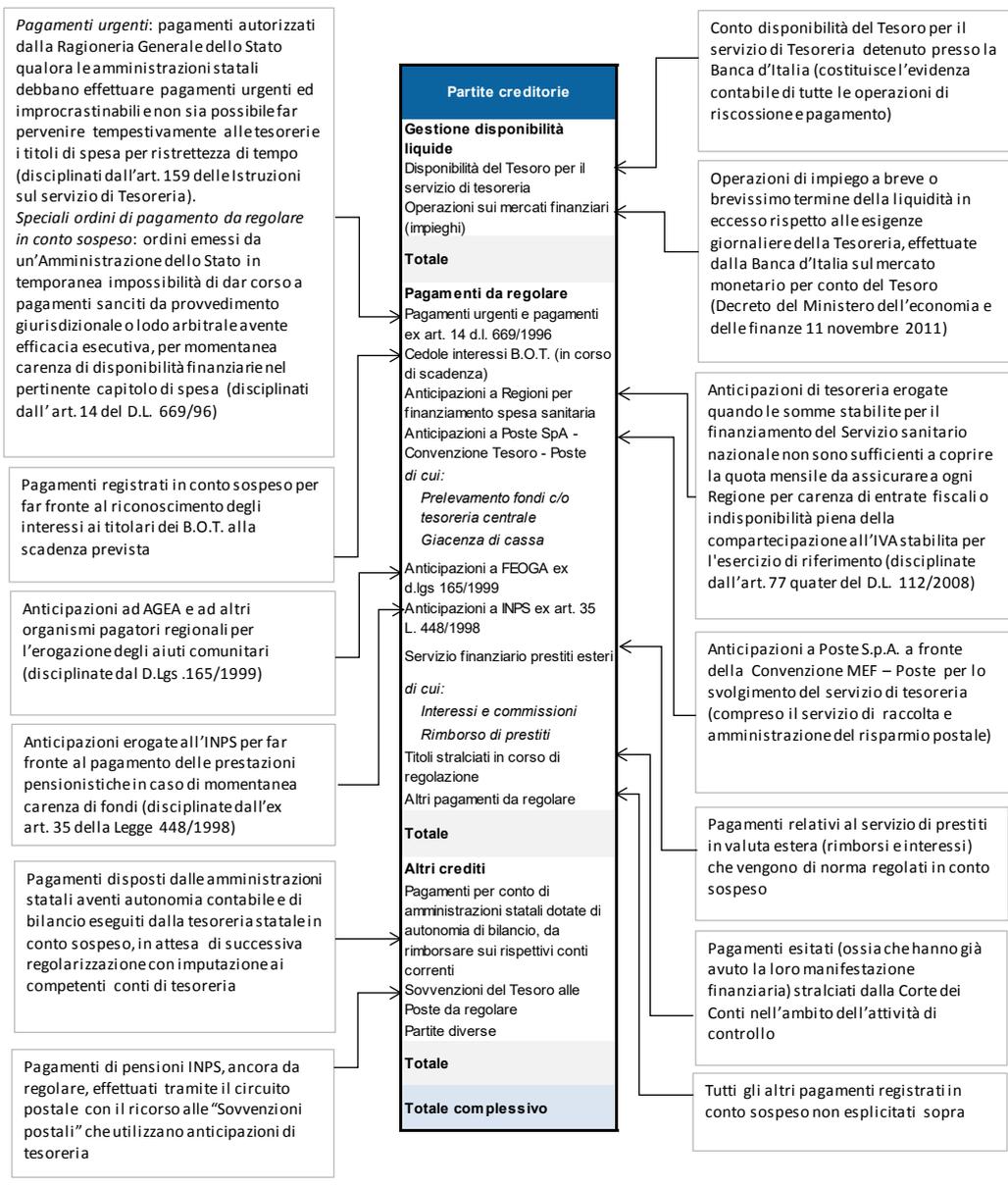
## Movimento generale di cassa



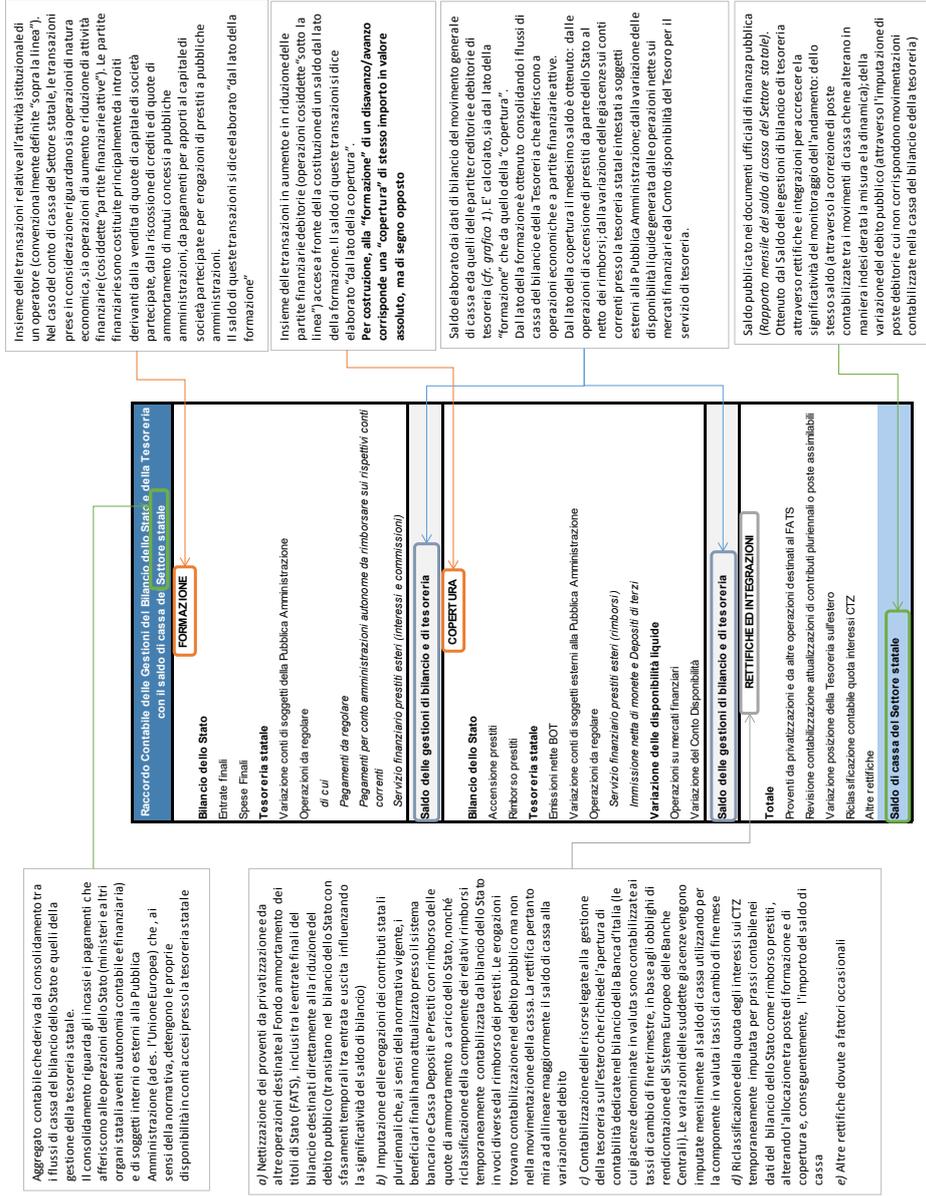
## Gestione tesoreria – Partite Debitorie



## Gestione tesoreria – Partite Creditorie



## Raccordo Contabile delle Gestioni del Bilancio dello Stato e della Tesoreria con il saldo di cassa del Settore statale



### Raccordo contabile delle Gestioni del Bilancio dello Stato ed altri strumenti a breve e medio/lungo termine

Variatione delle risorse complessivamente disponibili:

- dalle emissioni nette di titoli di Stato (titoli di Stato a medio/lungo termine e BOT);
- da altri prestiti;
- dalle altre forme di finanziamento (variazione delle giacenze dei conti di tesoreria di enti esterni alla PA, immissione netta di monete e depositi di terzi)

Il segno (+/-) indica un aumento/riduzione di risorse

Si riaggregano per tipologia di finanziamento le medesime voci evidenziate separatamente nella tavola D (cfr. grafico 2)

Raccordo Contabile delle Gestioni del Bilancio dello Stato ed altri strumenti a breve e lungo termine
<b>Emissioni nette di titoli e altri strumenti a breve e lungo termine</b> Emissioni nette di titoli e altri prestiti <i>di cui</i> <i>Emissioni nette di titoli di Stato a medio e medio/lungo termine</i> Emissioni nette BOT
<b>Altre forme di finanziamento</b>
<b>Totale finanziamento</b>
Variatione delle disponibilità liquide Saldo delle gestioni di bilancio e di Tesoreria
<b>Totale utilizzi</b>

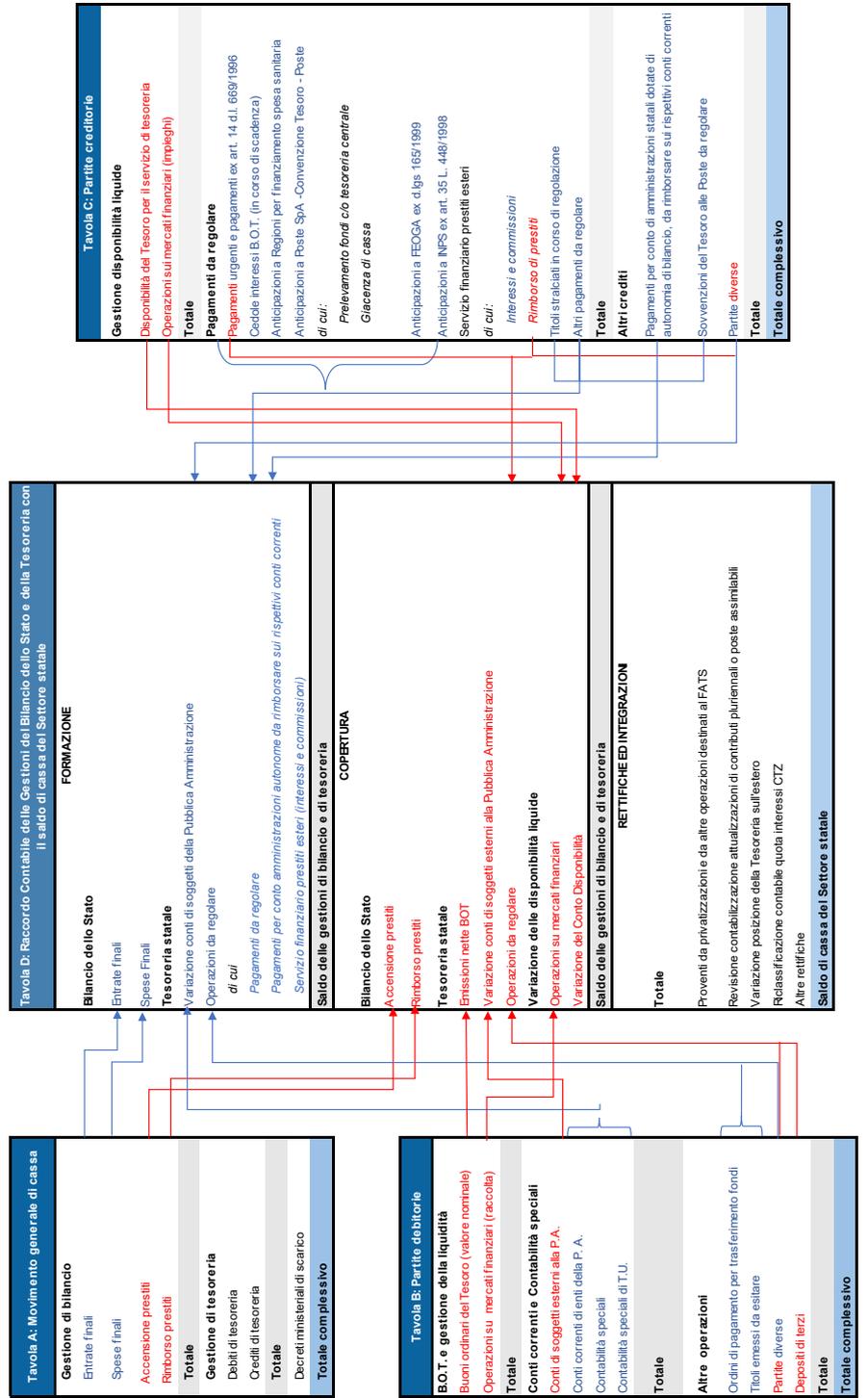
Impieghi dell'aumento/riduzione delle risorse ottenuto dal finanziamento rappresentati dalla copertura del Saldo delle gestioni di bilancio e di tesoreria e dalla variazione delle disponibilità liquide

Il segno (-/+) indica un aumento/riduzione di questi utilizzi

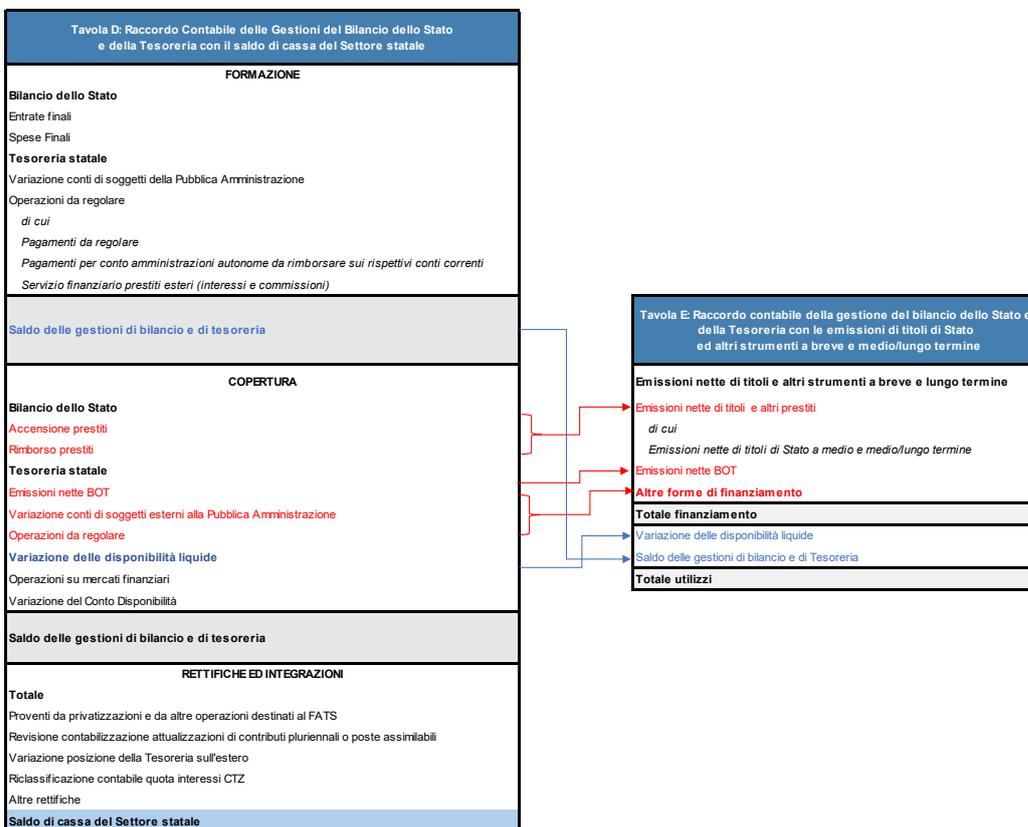
Si riaggregano per tipologia di utilizzi le medesime voci evidenziate separatamente nella tavola D (cfr. grafico 2)

**Per costruzione il finanziamento e gli utilizzi hanno stesso importo in valore assoluto, ma segno opposto**

## Metodologia di costruzione del raccordo contabile delle Gestioni del Bilancio dello Stato e della Tesoreria con il saldo di cassa del Settore statale



**Metodologia di costruzione del raccordo contabile della Gestione del bilancio dello Stato e della tesoreria con le emissioni di titoli di Stato ed altri strumenti a breve e medio/lungo termine a partire dal raccordo con il saldo di cassa del Settore statale**





## 11. Fabbisogno e gestione del debito pubblico

di Michele Manna, Giuliana Maurizi e Chiara Guerzoni

### Premessa <sup>378)</sup>

In ciascun anno la gestione finanziaria del Tesoro evidenzia tendenzialmente un ammontare di incassi inferiore alle spese correnti 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 DPR 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<sup>379)</sup> con debito pubblico è un'attività che genera oneri per i contribuenti<sup>380)</sup>, gli interessi passivi, che a loro volta contribuiscono a incrementare la spesa da finanziare attraverso il ricorso all'imposizione fiscale o all'emissione di nuovo debito<sup>381)</sup>; 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 bilancio 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 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. La Commissione europea

---

<sup>378)</sup> Si ringraziano Massimo Castrucci e Massimo Giustiniani per l'eccellente assistenza prestata nella predisposizione delle figure da 11.1 a 11.6 e tavola 11.2.

<sup>379)</sup> Per le relative definizioni, cfr. il paragrafo 2.4 *Il fabbisogno: definizione e rilevazione attraverso le operazioni della Tesoreria*.

<sup>380)</sup> Da alcuni anni si stanno registrando tassi negativi sui titoli di Stato di numerosi emittenti sovrani, rendendo il contribuente un beneficiario netto del processo di emissione. Tuttavia, anche nel caso di emittenti per i quali il fenomeno dei tassi negativi ha raggiunto dimensioni maggiori, ad esempio la Germania, esso riguarda solo una parte, seppure consistente, dei titoli in circolazione e nel complesso lo Stato è ancora un pagatore netto.

<sup>381)</sup> Cfr. Forte F., *Principi di economia finanziaria*, Giuffrè Editore, Milano, 1988.

verifica l'andamento del debito ai fini sia del rispetto del Patto di Stabilità e crescita<sup>382)</sup> sia della Procedura sugli squilibri macroeconomici<sup>383)</sup>.

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 del debito in scadenza e dalla dinamica del fabbisogno del Settore Statale<sup>384)</sup>. In particolare, il reperimento dei fondi è orientato a mantenerne contenuto il relativo costo nel medio-lungo termine, senza assumere rischi eccessivi<sup>385)</sup>. La Banca d'Italia partecipa a questa attività in quanto gestisce per conto del Tesoro le operazioni di collocamento, rimborso e servizio dei titoli del debito pubblico. Dispone pertanto di informazioni sistematiche sulle consistenze del debito pubblico italiano e sui relativi flussi che elabora e diffonde<sup>386)</sup>. 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 globale e dall'esigenza di fronteggiare gli effetti di straordinaria portata della pandemia di Covid-19.

---

<sup>382)</sup> 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. Rispetto alle regole iniziali, sono state introdotte una serie di modifiche. In particolare, si segnalano: il cd. *six pack* che si compone di cinque regolamenti comunitari (regolamento n. 1177/2011 dell'8/11/2011, n. 1173/2011, n. 1174/2011, n. 1175/2011 e n. 1176/2011 del 16/11/2011) e una direttiva (n. 2011/85/UE dell'8/11/2011) e che ha introdotto un sistema di sorveglianza dei dati macroeconomici di ciascun paese; il Patto di bilancio europeo, formalmente Trattato sulla stabilità, coordinamento e governance nell'unione economica e monetaria (conosciuto anche con l'anglicismo *fiscal compact*) approvato con un trattato internazionale il 2 marzo 2012 da 25 dei 28 Stati membri dell'Unione europea.

<sup>383)</sup> 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 nominale del debito e tasso di crescita nominale 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 a tantum come ad esempio le privatizzazioni). L'inflazione può incidere favorevolmente sulla dinamica del rapporto debito/PIL 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.

<sup>384)</sup> Cfr. Scarpelli G., *La gestione del debito pubblico in Italia*, Bancaria Editrice, Roma, 2001.

<sup>385)</sup> Cfr. Fondo Monetario Internazionale – 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”*).

<sup>386)</sup> Cfr. Banca d'Italia, *Relazione Annuale, Bollettino Economico, Relazione sulla gestione e sulle attività della Banca, Statistiche di finanza pubblica*.

Sulla base delle indicazioni contenute nella *Nota di Aggiornamento del Documento di Economia e Finanza 2020*, il Governo, per affrontare l'emergenza sanitaria e economica prodotta dalla pandemia, ha adottato misure imponenti, che nel complesso ammontano a 100 miliardi in termini di impatto sull'indebitamento netto della PA nel 2020 (oltre il 6 per cento del PIL). L'impatto di tali misure sul debito sarà superiore a causa del crollo del prodotto interno lordo, del conseguente calo delle entrate fiscali e della politica di bilancio espansiva. Il documento stima pertanto un aumento del rapporto tra debito pubblico e PIL per il 2020 fino al 158 per cento.

### 11.1 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 rivenienti dalla fiscalità generale, determinando un fabbisogno di risorse che deve essere finanziato con ricorso al debito pubblico. La dinamica degli incassi e dei pagamenti pubblici 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 Legge 196 del 2009 e da una Convenzione tra Banca e Tesoro del 2011, rinnovata nel 2015 e da ultimo aggiornata nel 2019 con scambio di lettere fra la Banca e il MEF<sup>387)</sup>.

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 Italiane, Cassa Depositi e Prestiti, altre società per azioni partecipate dal Tesoro, Enti previdenziali e assistenziali, Unione Europea, ecc.). Complessivamente, sono circa 20.000 i conti intestati a 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 (che hanno aperto in tesoreria circa 18.000 conti, inclusi quelli intestati alle scuole)<sup>388)</sup> 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).

---

<sup>387)</sup> 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 12.4 *La riforma del 2011 del conto Disponibilità del Tesoro per il servizio di Tesoreria*.

<sup>388)</sup> 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.

A valere sulle disponibilità complessive, il Tesoro gestisce il saldo del conto Disponibilità tramite le operazioni OPTES. 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<sup>389)</sup>.

La dimensione annuale dei flussi intermediati dalla Tesoreria con rilevanza verso l'economia è evidenziata nella tavola 11.1.

Tavola 11.1

**Le principali componenti della variazione del conto Disponibilità – anni 2012-2019**  
(miliardi di euro)

ANNI	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>(1) Saldo Conto disponibilità all'1/1</b>	<b>6</b>	<b>9</b>	<b>8</b>	<b>8</b>	<b>5</b>	<b>10</b>	<b>7</b>	<b>32</b>
<b>OPERAZIONI DI TESORERIA</b>								
<b>(a) Incassi di tesoreria</b>	<b>714</b>	<b>647</b>	<b>649</b>	<b>651</b>	<b>644</b>	<b>660</b>	<b>716</b>	<b>700</b>
<i>di cui</i>								
Incassi fisco-contributivi	515	514	507	506	501	509	517	532
Versamenti di enti in Tesoreria Unica	71	61	53	54	57	53	53	53
Versamenti di enti esterni Settore Statale	86	26	40	32	33	41	86	50
<b>(b) Pagamenti di tesoreria</b>	<b>749</b>	<b>738</b>	<b>712</b>	<b>704</b>	<b>700</b>	<b>714</b>	<b>756</b>	<b>751</b>
<i>di cui</i>								
Mandati ministeriali	37	37	36	33	28	39	27	35
Stipendi e pensioni	204	215	216	223	236	241	248	253
Prelevamenti di enti in Tesoreria Unica	206	222	214	207	205	195	197	200
Prelevamenti enti esterni Settore Statale	167	123	115	113	120	130	171	154
Interessi debito pubblico	67	65	69	65	64	61	58	57
<b>(2) Differenza (a-b)</b>	<b>-35</b>	<b>-91</b>	<b>-63</b>	<b>-53</b>	<b>-56</b>	<b>-54</b>	<b>-41</b>	<b>-51</b>
<b>OPERAZIONI DEBITO PUBBLICO</b>								
(c) Emissione titoli debito pubblico	477	483	470	422	416	432	400	420
(d) Rimborso titoli debito pubblico	431	389	399	380	352	392	354	371
	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>(3) Differenza (c-d)</b>	<b>46</b>	<b>94</b>	<b>71</b>	<b>42</b>	<b>64</b>	<b>40</b>	<b>46</b>	<b>49</b>
<b>OPERAZIONI CASH MANAGEMENT</b>								
(e) OPTES estinzione impieghi	1.710	1.967	1.842	797	563	427	339	272
(f) OPTES impieghi	1.718	1.971	1.851	789	566	416	320	290
<b>(4) Differenza (e-f)</b>	<b>-8</b>	<b>-4</b>	<b>-9</b>	<b>8</b>	<b>-3</b>	<b>11</b>	<b>20</b>	<b>-18</b>
<b>Saldo Conto disponibilità al 31/12 (1+2+3+4)</b>	<b>9</b>	<b>8</b>	<b>8</b>	<b>5</b>	<b>10</b>	<b>7</b>	<b>32</b>	<b>12</b>

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.

La tavola mette in evidenza la rilevanza dei flussi finanziari intermediati dalla Tesoreria (incluso sia le operazioni che impattano sul fabbisogno di cassa del Settore statale sia quelle eseguite da soggetti esterni al perimetro delle Amministrazioni pubbliche) a fronte di una limitata variabilità del saldo del conto alla fine di ciascun anno. Per il 2019, in particolare, gli incassi sono risultati pari a 700 miliardi e i pagamenti circa 750; gli introiti per emissione di nuovo debito pubblico sono risultati pari a circa 420 miliardi, 50 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 circa 300 miliardi (270 in

<sup>389)</sup> Per maggiori dettagli si rimanda al paragrafo 12.4 *La riforma del 2011 del conto Disponibilità del Tesoro per il servizio di Tesoreria*.

entrata e 290 in uscita dal conto). Nel contesto dei flussi intermediati, la funzione assolta dalle 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 del 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 2019, a fronte di un saldo negativo della Tesoreria pari a 51 miliardi esso è risultato pari a circa 41 miliardi (45 miliardi nel 2018). 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<sup>390)</sup> 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 titoli di Stato sul mercato secondario e rimborsi di quelli in scadenza<sup>391)</sup>.

Gli interessi passivi sul debito pubblico rientrano fra le componenti del fabbisogno di cassa del Settore Statale: la loro rilevanza è tale che solitamente, 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 per l'importo effettivamente incassato dallo Stato, sono iscritti al valore nominale fra le emissioni di debito pubblico. Per contro, viene anticipata al momento dell'emissione dei BOT la contabilizzazione nel fabbisogno degli interessi (attivi o passivi a seconda

---

<sup>390)</sup> 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.

<sup>391)</sup> Il Fondo, disciplinato dal DPR 30 dicembre 2003 n. 398 è stato detenuto presso la Banca d'Italia fino alla fine del 2014 e poi trasferito presso la CDP con la legge di stabilità per il 2015. 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. (700 milioni nel 2018 e 900 nel 2019). Per maggiori dettagli sull'utilizzo del fondo cfr. [http://www.dt.mef.gov.it/it/debito\\_publico/fondo\\_ammortamento/riepilogo\\_generale\\_utilizzo\\_fondo\\_ammortamento](http://www.dt.mef.gov.it/it/debito_publico/fondo_ammortamento/riepilogo_generale_utilizzo_fondo_ammortamento).

del tasso di emissione) che saranno invece effettivamente pagati solo al momento del rimborso dei titoli<sup>392)</sup>.

## 11.2 L'evoluzione dell'attività di gestione del debito pubblico

Tra la fine degli anni ottanta e i primi anni novanta si realizzarono in Italia 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 questi titoli<sup>393)</sup>, 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 legge n. 483 del 1993 con cui si sancì il divieto di sottoscrizione da parte della Banca d'Italia per proprio conto dei titoli offerti in asta<sup>394)</sup>, ultimando così il processo di attuazione del “divorzio” del 1981<sup>395)</sup>; di rilievo furono anche le misure di riforma dell'MTS adottate nel 1994 con la costituzione della categoria degli Specialisti<sup>396)</sup>.

Dal concentrarsi in pochi anni di tanti interventi – e altri potrebbero menzionarsi ma rimandiamo a testi specializzati per una trattazione più dettagliata<sup>397)</sup> – emerge un disegno complessivo di riforma del mercato dei titoli di Stato italiani, e più

---

<sup>392)</sup> L'incidenza degli interessi passivi su tali strumenti di debito, tuttavia, non è particolarmente rilevante. E negli ultimi anni si è sperimentata l'emissione di BOT a tasso negativo. Per una disamina dettagliata sull'evoluzione dell'utilizzo di tale strumento di debito cfr. i paragrafi successivi di questo capitolo.

<sup>393)</sup> 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 vigilato dalla Banca d'Italia e dalla Consob ai sensi del d.lgs. n. 58/1998.

<sup>394)</sup> 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.

<sup>395)</sup> 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”*.

<sup>396)</sup> 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. 111944 del dicembre 2019 recante “Criteri di Valutazione degli Specialisti in titoli di Stato, anno 2020”).

<sup>397)</sup> Si vedano ad esempio i contributi menzionati alle note 384 e 404 di questo capitolo.

ampiamente della gestione 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 del 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, ponendosi così le premesse per dare stabilità alla domanda nelle aste e regolarità al rifinanziamento del debito.

Negli ultimi 20 anni vi sono state 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 5 ai 30 anni, mentre del 2012 è il lancio del BTP Italia, indicizzato all'inflazione italiana. Si rimanda al riquadro 19 (*I BTP indicizzati all'inflazione*) di questo paragrafo per i principali aspetti tecnici di 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. La gamma degli strumenti a disposizione dell'emittente è stata quindi ulteriormente estesa nel 2016 con il primo lancio di BTP a lunga e lunghissima scadenza, rispettivamente sui segmenti a 20 e 50 anni. Infine nel 2020 vi è stato il lancio del BTP Futura: si tratta di un nuovo titolo dedicato agli investitori *retail* con struttura cedolare di tipo *step-up*<sup>398)</sup> e che riconosce un premio dedicato agli investitori che avendolo sottoscritto nella fase di emissione lo deterranno fino alla scadenza. L'entità del premio è variabile in funzione del tasso di crescita del PIL nominale italiano, una novità nella gestione del debito pubblico del nostro paese. I proventi delle prime due emissioni, disposte nel 2020, sono stati dedicati a finanziare le spese dei provvedimenti varati per fronteggiare l'emergenza da Covid-19<sup>399)</sup>.

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 (cd. prezzo base)<sup>400)</sup>. Una novità ha tuttavia riguardato l'annuncio dell'importo offerto: per accrescere la capacità di azione del Tesoro rispetto alle richieste presentate, dal 2008

---

<sup>398)</sup> Nello *step-up* il tasso d'interesse utilizzato per determinare la cedola semestrale è prefissato e crescente nel tempo ([http://www.dt.mef.gov.it/export/sites/sitodt/modules/documenti\\_it/debito\\_pubblico/comunicazioni\\_emissioni/btp\\_futura\\_comunicazione\\_emissione/Annuncio\\_Emissione\\_BTP\\_Futura\\_dal\\_6\\_al\\_10\\_luglio\\_2020.pdf](http://www.dt.mef.gov.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/debito_pubblico/comunicazioni_emissioni/btp_futura_comunicazione_emissione/Annuncio_Emissione_BTP_Futura_dal_6_al_10_luglio_2020.pdf)).

<sup>399)</sup> Nelle *Linee Guida della gestione del debito pubblico 2021* il MEF ha annunciato ulteriori innovazioni: l'introduzione di BTP a più breve termine (cd. BTP *short-term*, con durata tra 18 e 30 mesi) e l'avvio di emissioni di titoli di Stato *green* ([http://www.dt.mef.gov.it/export/sites/sitodt/modules/documenti\\_it/debito\\_pubblico/presentazioni\\_studi\\_relazioni/Linee\\_Guida\\_della\\_Gestione\\_del\\_Debito\\_Pubblico\\_-\\_Anno\\_2021.pdf](http://www.dt.mef.gov.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/debito_pubblico/presentazioni_studi_relazioni/Linee_Guida_della_Gestione_del_Debito_Pubblico_-_Anno_2021.pdf)).

<sup>400)</sup> 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 accolte.

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.

In alternativa al meccanismo dell'asta, impiegato in via ordinaria, il Tesoro può realizzare l'emissione dei titoli anche tramite la forma del sindacato di collocamento<sup>401)</sup>. A quest'ultimo meccanismo si riconosce generalmente una maggiore efficienza rispetto all'asta nel caso di lancio di strumenti finanziari caratterizzati da elementi innovativi (per i quali potrebbe ancora non esservi un adeguato mercato secondario di riferimento) o da una domanda più settoriale o ancora nel caso in cui si intenda assicurare una dimensione iniziale dell'importo collocato consistente. Per queste caratteristiche si tratta di un sistema di collocamento entrato a far parte stabilmente degli strumenti a disposizione dell'emittente italiano e di altri primari emittenti europei.

## RIQUADRO 19

### I BTP indicizzati all'inflazione<sup>1)</sup>

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<sup>2)</sup>. Il titolo prevede il pagamento semestrale di una cedola il cui importo è proporzionale alla variazione dell'Harmonised Index of Consumer Prices (Indice HICP), con esclusione del tabacco<sup>3)</sup>, calcolato da Eurostat per l'area dell'euro:

- 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/](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.
- 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, riducendo il vantaggio per l'erario pubblico.

<sup>401)</sup> Il sindacato di collocamento è costituito da un gruppo di banche alle quali l'emittente affida il compito di collocare un titolo sul mercato, raccogliendo gli ordini degli investitori finali, assicurando l'efficiente vendita e distribuzione del titolo. La partecipazione ai sindacati di collocamento è riservata dal Tesoro agli operatori Specialisti. Per il BTP Italia e il BTP Futura, indirizzati agli investitori *retail*, il meccanismo di emissione prevede il collocamento diretto sulla piattaforma elettronica del MOT per il tramite di alcune banche *dealers*.

$$[1] \text{ cedola}_t = \frac{c\%}{2} \times \text{valore nominale}_t \times \frac{\text{indice}_t}{\text{indice}_0}$$

dove  $\text{cedola}_t$  è l'importo in euro della cedola semestrale pagata al tempo  $t$ ;  $c\%$  è il tasso cedolare annuo espresso in percentuale;  $\text{indice}_t$  e  $\text{indice}_0$  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 2022, per 10.000 euro di valore nominale. Posto pari a 1 l'indice HICP al 1° marzo 2022, si ipotizzi infine che esso aumenti a 1,023 al 1° marzo 2024 (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 2024 sarà pari a:  $3,5\% / 2 \times 10.000 \times 1,023 = 179,03$  euro. Se invece al 1° marzo 2024 l'indice fosse inferiore ad 1, supponiamo 0,975 (vi è dunque stata deflazione), la cedola ammonterebbe a:  $3,5\% / 2 \times 10.000 \times 0,975 = 170,63$  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:

$$[2] \text{ valore di rimborso}_T = \text{valore nominale}_t \times \max \left\{ \frac{\text{indice}_T}{\text{indice}_0}, 1 \right\}$$

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):

$$[3a] \text{ cedola}_t = \frac{c\%}{2} \times \text{valore nominale}_t \times \max \left\{ \frac{\text{indice}_t}{\text{indice}_{t-6}}; 1 \right\}$$

$$[3b] \text{ rivalutazione del capitale}_t = \text{valore nominale}_t \times \max \left\{ \frac{\text{indice}_t}{\text{indice}_{t-6}} - 1; 0 \right\}$$

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

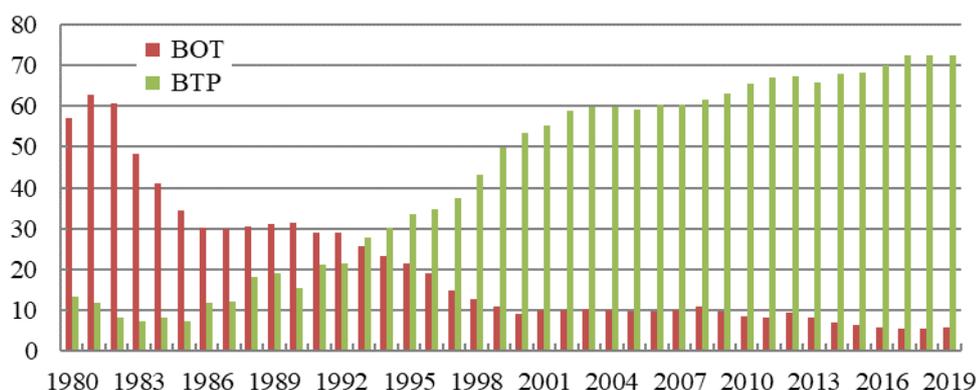
Secondo, nel semestre il possessore è protetto da eventuali riduzioni del livello dell'indice poiché gli viene riconosciuto comunque il tasso cedolare; ciò si evidenzia dall'ultimo termine della formula [3a] diverso dall'ultimo termine della formula [1]. Questa protezione sarà compensata nei pagamenti 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 nella misura dello 0,4% poi incrementato nel 2020 allo 0,8% del valore nominale del titolo), alla persona fisica che sottoscriva il BTP Italia nel collocamento iniziale e lo detenga fino a scadenza.

Pur con queste novità, la sostanziale stabilità per un periodo prolungato dell'assetto di gestione del debito ha consentito di agire in modo sistematico 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 (negli ultimi anni su livelli prossimi al 5 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 nominali (a tasso fisso) si è ora stabilizzato intorno al 70 per cento del totale dei titoli, con punte più elevate negli ultimi anni, caratterizzandosi così come il comparto di riferimento per il rifinanziamento del debito (figura 11.1). È inoltre aumentato nell'ultimo decennio il peso della quota dei titoli indicizzati all'inflazione.

Figura 11.1

**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 legge 483, per la chiusura dell'allora apertura di credito del Tesoro presso la Banca d'Italia e la contestuale costituzione di un primo saldo positivo sull'allora neocostituito conto Disponibilità.

In tal modo si è ripristinata la coerenza tra la diversa dimensione delle quote rispetto alla finalità propria dei due strumenti: copertura dei temporanei squilibri di cassa nel caso dei BOT e finanziamento stabile del debito per i BTP. Negli ultimi 15-20 anni il contributo di questi ultimi titoli ha registrato un'ulteriore crescita. Si è venuto così a creare un circolo virtuoso tra sostanziale 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<sup>402)</sup>. La stabilità delle scelte di fondo dell'emittente a sostegno dell'allungamento della durata finanziaria dei titoli e della minimizzazione dell'esposizione al rischio di tasso di interesse, si è confermata

<sup>402)</sup> 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).

a meno di variazioni complessivamente marginali anche nella fase più difficile della crisi del debito sovrano negli anni 2011-2013. Seppure una valutazione esaustiva dei riflessi della crisi economico-sanitaria da Covid-19 – i cui effetti si stanno dispiegando proprio nel momento in cui questo lavoro viene chiuso – non possa ancora essere svolta, l’evidenza disponibile indirizza verso una conferma anche in questa circostanza di tale conclusione.

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, ha portato al progressivo aumento della durata media della consistenza in essere dei titoli di Stato (figura 11.2). Nel 1998, per la prima volta, 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. Dopo la parziale riduzione registrata negli anni dal 2010 al 2013, sull’onda della crisi del debito sovrano, la durata dello stock dei titoli è tornata a collocarsi su livelli di poco inferiori ai 7 anni.

La validità dell’impianto di gestione del debito delineatosi tra la fine degli anni ottanta e i primi anni novanta ha trovato conferma in alcuni momenti cruciali: la crisi dello SME con la svalutazione della lira nel 1992-1993 e la crisi del debito sovrano del 2011. Pur nelle difficoltà di prove tanto severe, l’impianto si dimostrò solido tanto che non si ritenne necessario modificarlo in misura sostanziale. Da ultimo, gli effetti dell’emergenza indotta dalla crisi pandemica, una “crisi senza precedenti nella storia recente”<sup>403)</sup>, ancora in atto al momento della stesura finale di questo volume, e gli interventi pubblici resisi necessari a favore dell’economia hanno accresciuto drasticamente le esigenze di finanziamento. Pur in un passaggio tanto difficile, il necessario adattamento delle scelte di emissione e di gestione è stato previsto in una prospettiva di sostanziale continuità con gli obiettivi perseguiti in termini di struttura e composizione del debito.

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<sup>404)</sup>:

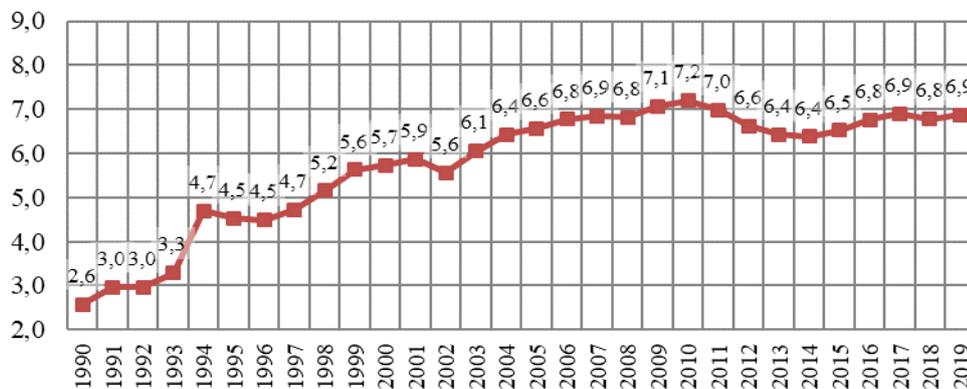
*“È amara soddisfazione constatare la capacità di un mercato [il secondario dei titoli di Stato] di assorbire impulsi eccezionali quando questi derivano da squilibri economici e da sfiducia nel loro superamento”.*

---

<sup>403)</sup> Cfr. *Considerazioni finali del Governatore*, maggio 2020, p.3.

<sup>404)</sup> 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.

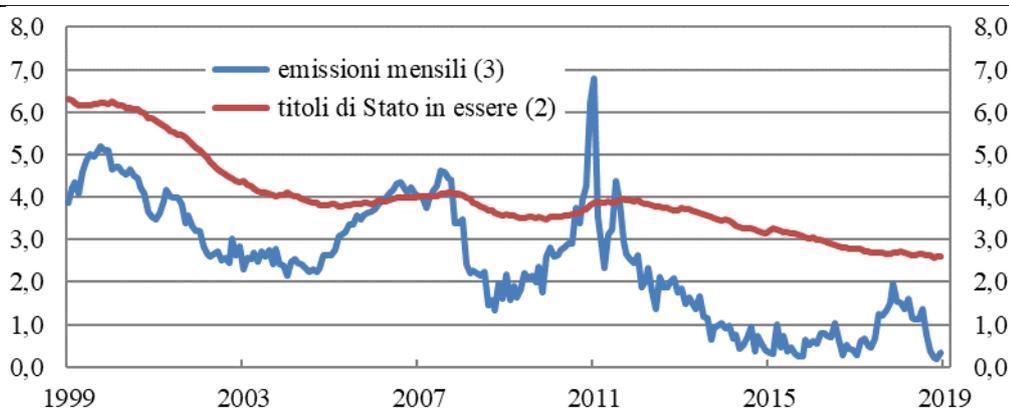
**Durata media dei titoli di Stato in essere**  
(anni; misure su consistenze a fine anno)



Fonte: MEF.

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. Tra la fine del 2011 e l’inizio del 2012, durante la crisi dei debiti sovrani, 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, reagì in misura appena percettibile (figura 11.3). 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 maniera più circoscritta, non sono mancate ulteriori occasioni di accresciuta volatilità dei mercati finanziari nella seconda decade di questo secolo, in cui la resilienza del costo del debito si è confermata un fattore di rilievo nel contenimento degli *shocks*.

**Emissioni di titoli di Stato: rendimento medio all’emissione e costo medio dei titoli in circolazione (1)**  
(dati mensili; valori percentuali)



Fonte: Elaborazioni su dati Banca d’Italia.

(1) Elaborazioni su dati relativi ai titoli di Stato non indicizzati collocati sul mercato interno. – (2) Media ponderata dei tassi all’emissione dei titoli di Stato in essere a fine mese. – (3) Media ponderata dei tassi dei titoli di Stato collocati nel mese, per data di regolamento.

In modo speculare, il costo misurato sull'intero stock è diminuito solo gradualmente negli anni più recenti, durante i quali i tassi d'interesse sui nuovi collocamenti si sono mantenuti su livelli inferiori all'1 per cento nella media mensile; le ultime osservazioni disponibili collocano il costo medio dei titoli in essere su livelli di poco superiori al 2 per cento.

Uno schema riassuntivo delle principali caratteristiche dei titoli di Stato "domestici" (esclusi quindi quelli emessi nei mercati internazionali, i cd. prestiti esteri) è riportato alla fine di questo capitolo (tavola 11.2).

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

Come si è osservato in precedenza, negli ultimi anni una novità di rilievo nella gestione dei debiti pubblici, 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 100-200 miliardi di dollari USA nel 1996 a 2.400 miliardi nel 2013<sup>405</sup>). In Italia il volume in essere dei BTP indicizzati all'inflazione è passato dai 10 miliardi di euro della fine del 2003 al valore massimo di 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. La quota è successivamente diminuita assestandosi intorno all'11,0 per cento negli anni più recenti<sup>406</sup>).

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

---

<sup>405</sup>) Cfr. *Inflation linked bonds* di Credit Suisse, che a sua volta elabora dati di Barclays Capital. Per disporre di un dato più recente, riferito ai soli emittenti dell'area OCSE, nel 2018 l'ammontare in circolazione di titoli indicizzati avrebbe raggiunto i 3.500 (circa) miliardi di dollari USA (cfr. OECD, *Sovereign Borrowing Outlook*, 2019).

<sup>406</sup>) 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, cd. *uplift*).

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<sup>407</sup>). Venuto meno o quantomeno ridotto questo incentivo, nella proporzione in cui i *linkers* stessi rifinanziano il totale del debito, si dovrebbe ridurre anche il tasso di interesse corrisposto sui titoli nominali attraverso la riduzione della componente di premio per l'inflazione.

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<sup>408</sup>).

Non abbiamo qui lo spazio per dedicare un esame approfondito delle ipotesi avanzate sul perché, nonostante la contenuta inflazione di questi anni, i *linkers* abbiano vissuto 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 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 realizza

---

<sup>407</sup>) 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, con il rimborso del valore nominale del titolo, l'emittente potrà onorare il proprio impegno sostenendo un onere minore in termini reali.

<sup>408</sup>) Nel 2019 il peso del comparto dei BTP indicizzati sul totale del volume degli scambi effettuati sul segmento a pronti dell'MTS è stato del 3,5% per i BTP indicizzati, dato che si confronta con quello prossimo al 50% per i BTP nominali e del 39% per i BOT (cfr. Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Rapporto sul debito pubblico 2019*).

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<sup>409</sup>). 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. Infine, per le loro caratteristiche questi strumenti consentono di diversificare la base degli investitori, corrispondendo a una domanda oramai consolidata, e di ottenere una composizione ottimale nella struttura di tasso del portafoglio dell'emittente, contenendo la volatilità della spesa per interessi. Questi fattori contribuiscono a spiegare il mantenimento dell'impegno alla regolarità degli emittenti sovrani su questo comparto anche negli anni più recenti, in un contesto macroeconomico caratterizzato dalla flessione delle misure di inflazione.

### 11.3 La gestione del debito pubblico italiano nel confronto internazionale

Il debito pubblico italiano può essere oggetto di confronto internazionale sotto diversi punti di 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, che 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 (cfr. il riquadro 20).

Le prime stime sull'andamento del debito pubblico nel 2020 dei principali Paesi prefigurano un aumento deciso del rapporto debito/PIL dovuto agli effetti dell'emergenza da Covid-19.

---

<sup>409</sup>) 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.

## RIQUADRO 20

### 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)<sup>1)</sup>.

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<sup>2)</sup>.

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.

In Italia, l'incidenza del valore del debito a fine anno sul PIL si è pressoché costantemente ridotta tra il 1995 e il 2007 grazie alla minore incidenza della spesa per interessi in rapporto al PIL e della flessione dell'onere medio del debito.

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 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.

Per l'Unione Europea, il più alto livello medio del debito (esclusa l'Italia) è stato raggiunto nel 2013, quando tutti i principali paesi europei registravano un livello di debito nettamente superiore al 60 per cento del PIL<sup>3)</sup>. Solo la Germania ha avviato un processo di riduzione dello stock rispetto ai livelli massimi raggiunti durante gli anni della crisi; gli altri Paesi, hanno per lo più stabilizzato i risultati raggiunti.

L'andamento crescente del debito pubblico in rapporto al PIL negli anni della crisi è riconducibile a una serie di fattori<sup>4)</sup>: l'andamento del saldo primario delle AAPP;

<sup>1)</sup> I dati dei paesi europei sono elaborati secondo le nuove regole statistiche SEC2010.

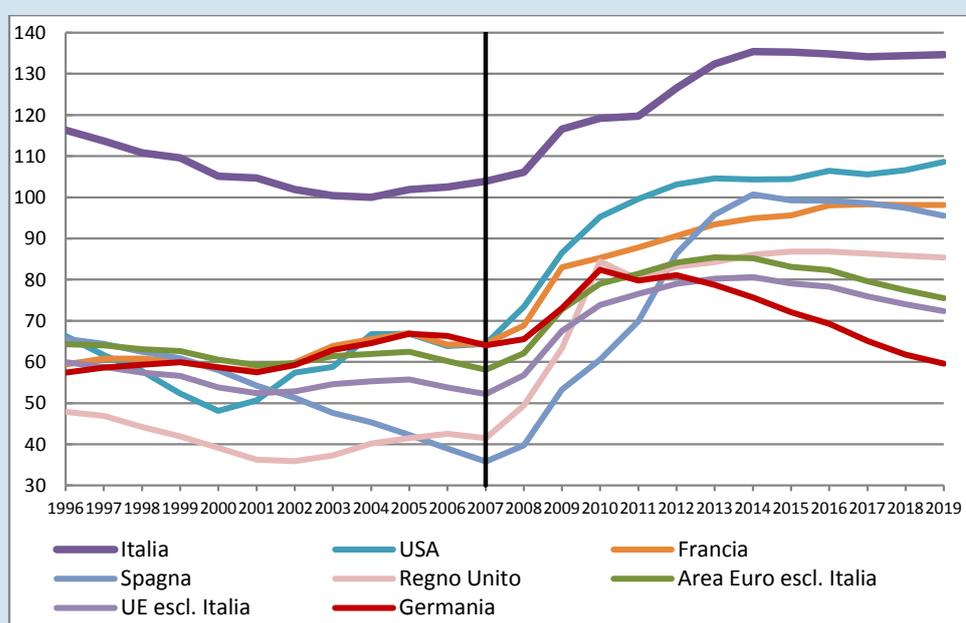
<sup>2)</sup> Cfr. Banca d'Italia, *Statistiche di finanza pubblica nei paesi dell'Unione europea*, 4 dicembre 2020.

<sup>3)</sup> 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).

<sup>4)</sup> Cfr. Banca Centrale Europea, *L'impatto fiscale degli interventi a sostegno del settore finanziario durante la crisi*, in Bollettino economico, 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.

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.

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

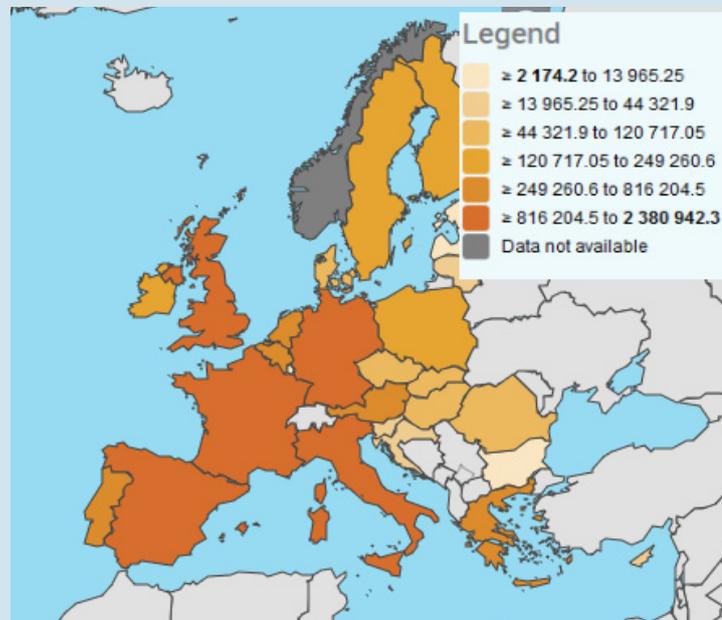


Fonte: Banca d'Italia, Statistiche di finanza pubblica nei paesi dell'Unione europea, 4 dicembre 2020.

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<sup>5)</sup>. Un impatto altrettanto gravoso potrà essere osservato con riferimento alla variazione dell'incidenza del debito pubblico sul PIL relativa al 2020 indotta dalla crisi epidemiologica Covid-19.

<sup>5)</sup> Cfr. Banca d'Italia, *Risultati dell'esercizio di "valutazione approfondita" (Comprehensive Assessment)*, Comunicato Stampa del 26 ottobre 2014. 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.

### Debito pubblico lordo nei principali paesi europei nel 2019 (in percentuale del PIL)



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

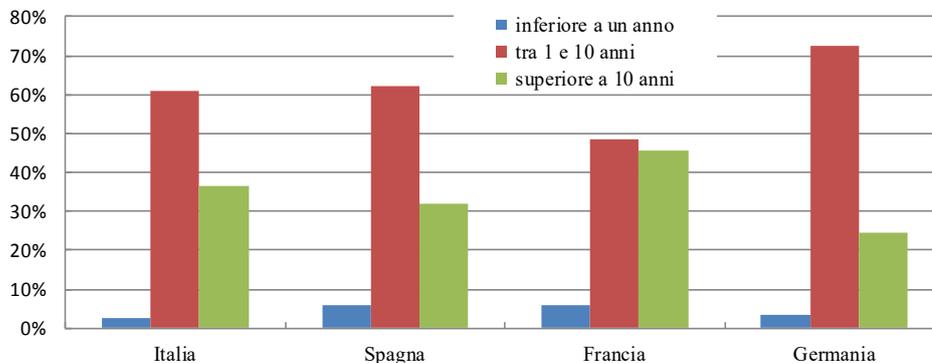
In un confronto esteso alle quattro principali economie dell'area dell'euro emerge una ampia convergenza nelle scelte di emissione, sia pur con alcune differenze. La ripartizione per struttura di scadenza dei titoli di Stato italiani si colloca in una posizione intermedia tra quella francese – che sottopesa i titoli nella fascia intermedia tra 1 e 10 anni mentre dà pesi maggiori ai titoli nelle due categorie estreme – e quella tedesca, che al contrario si distingue per il maggior ricorso in questo confronto internazionale ai titoli nella fascia intermedia (figura 11.4). Conclusioni analoghe si possono formulare per la Spagna.

La considerevole discesa dei tassi sui titoli governativi osservata negli anni più recenti, alla quale hanno contribuito politiche monetarie accomodanti convenzionali e non, perseguite dalle Banche centrali negli ultimi dieci anni, ha agevolato l'azione degli emittenti nel finanziarsi su scadenze lunghe ed ultra-lunghe (aumentando il peso della quota dei titoli a più lungo termine) accrescendo la vita media del debito a costi relativamente contenuti.

Permane tuttavia un aspetto di peculiarità del nostro debito pubblico, che riguarda, oltre alla dimensione della spesa per interessi in rapporto al PIL, la maggiore sensibilità della stessa a variazioni dei tassi di interesse. Simulazioni condotte sulla base dei dati al 30 giugno 2020 mostrano che 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, nella proporzione di 0,25 punti percentuali di PIL. Per la Francia, la

Figura 11.4

**Ripartizione dei titoli di Stato in essere a fine 2019 per fasce di scadenza (1)**  
(valori percentuali)

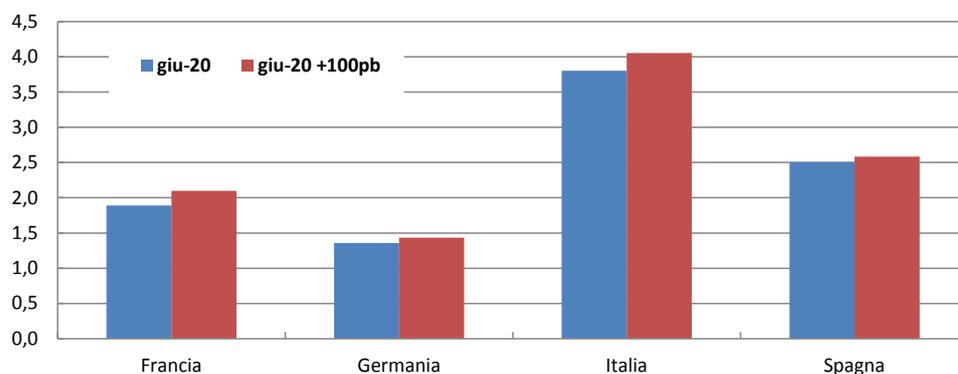


Fonte: Elaborazioni su dati Centralised Securities Database (CSDB)- ESCB.  
(1) I titoli sono attribuiti alle diverse fasce in base alla loro durata iniziale all'emissione.

Germania e la Spagna le misure corrispondenti sono rispettivamente di 0,20, 0,08 e 0,08 punti percentuali. Naturalmente, l'effetto è speculare, inducendo maggiori risparmi, nel caso di riduzioni dei tassi (figura 11.5).

Figura 11.5

**Sensibilità della spesa per interessi a variazioni dei rendimenti di aggiudicazione dei titoli (1)**  
(valori in percentuale del PIL nazionale)



Fonte: Elaborazioni su dati Centralised Securities Database (CSDB)-ESCB.  
(1) 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 inferibile dai rendimenti osservati nel mercato alla data di riferimento delle proiezioni stesse.

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 *shock* sui tassi di interesse è accresciuta dalla presenza di titoli quali i CCTeu indicizzati a indici di mercato monetario.

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 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<sup>410</sup>. Nel riquadro 21 si illustra un semplice problema di definizione della strategia del debito, che tenga conto dell'obiettivo di costo e di questi rischi.

## RIQUADRO 21

### 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:

durata	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%.

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 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 azzerano 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

<sup>410</sup> 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.

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% dello stock di partenza all'1,90% degli scenari A e B e all'1,83% 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.

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<sup>1)</sup>.

---

<sup>1)</sup> Alcune indicazioni bibliografiche su modelli che adottano metodologie quantitative per sviluppare simili simulazioni con diversi gradi di complessità sono nella nota 416.

## 11.4 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<sup>411)</sup> e delle nuove indicazioni emerse dall'applicazione della Decisione della BCE del 5 giugno 2014.

Il collegamento tra dimensione del debito e fabbisogno finanziario è confermato anche con riferimento al 2020, quando, allo scopo di finanziare i provvedimenti di contrasto alla crisi economica e sanitaria generate dalla pandemia, si è registrato un aumento del fabbisogno finanziario pubblico di circa 100 miliardi rispetto alle previsioni iniziali e si è osservato un analogo incremento delle emissioni nette.

---

<sup>411)</sup> Al riguardo, cfr. il capitolo 12: *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<sup>412)</sup>, 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 approssimativamente si equivalgono, essi agevolano l'incontro tra domanda e offerta anche stimolando l'attività di negoziazione dei loro clienti<sup>413)</sup> 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 *market makers* 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<sup>414)</sup>, 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

---

<sup>412)</sup> Una rilevante eccezione è costituita dalla Germania.

<sup>413)</sup> 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).

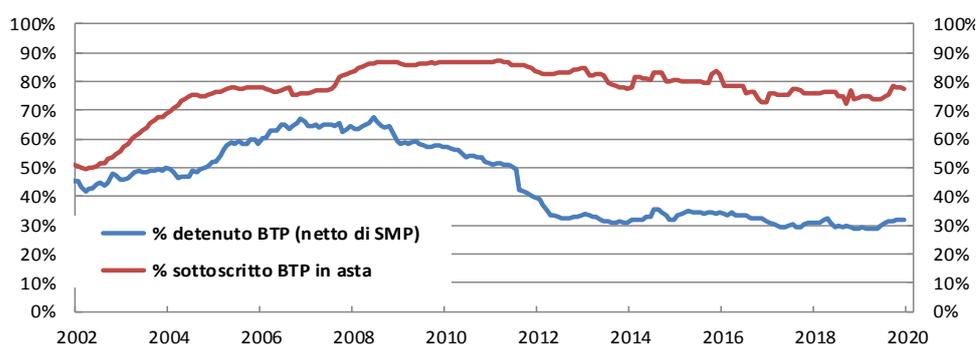
<sup>414)</sup> Appare difficile, forse impossibile, determinare in misura esatta se esso rifletta una modificata percezione dei rischi, anche di quelli associati ai titoli di Stato, effetto di una crisi che in diverse forme ormai perdura dal 2007. Un'ipotesi complementare, sostenuta da più osservatori, 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. Recenti indagini condotte a fine 2020 mostrano come i *market makers* possano essere meno in grado di assorbire gli squilibri temporanei tra domanda e offerta di titoli in fasi di elevata volatilità e in presenza di vendite particolarmente rilevanti, rispetto a quanto poteva avvenire in periodi precedenti <sup>415)</sup>.

Tracce di modifica nei comportamenti emergono anche se l'analisi si amplia oltre il mercato secondario. Nella figura 11.6 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 413 – 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 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.

Figura 11.6

**Quota detenuta (1) e partecipazione alle aste (2) di non residenti dei BTP**  
(valori percentuali; gennaio 2002 – gennaio 2020)



Fonte: Elaborazioni su dati Banca d'Italia.

(1) 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) e del *Public Sector Purchase Programme* (PSPP). – (2) 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.

<sup>415)</sup> Cfr. Banca d'Italia, *Rapporto sulla stabilità finanziaria*, n. 2 del 2020.

Altra questione aperta riguarda la durata ottimale del debito. La figura 11.2 mostra che a seguito della crisi del debito sovrano la durata del debito pubblico italiano (misurata come durata media dei titoli di Stato in essere) è diminuita su valori inferiori di quasi un anno rispetto ai massimi raggiunti nel 2010; successivamente, dal 2015, la vita media è tornata a crescere.

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 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<sup>416</sup>; bisogna però riconoscere che il problema è lungi dall'essere risolto anche solo nei suoi termini generali.

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<sup>417</sup>. Peraltro, anche questo confronto deve intendersi solo come indicativo e ci possono essere ragioni per cui la misura di ottimo della durata 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 comunque espressa non nei meri termini monetari) e durata. Sulla base di queste considerazioni, la durata del debito italiano dovrebbe quindi essere tenuta prudenzialmente maggiore di quella di altri partner europei.

Nel concludere questa breve disamina sulle questioni attinenti la gestione del debito pubblico non si può non accennare all'avvio del nuovo programma di acquisto di titoli del settore privato e pubblico deciso dal Consiglio direttivo della BCE, per contrastare i rischi a cui il meccanismo di trasmissione della politica monetaria e le prospettive per l'area dell'euro sono esposti a causa della pandemia da Covid-19. Il programma denominato "*Pandemic emergency purchase programme*" (PEPP), che si affianca all'"*Asset Purchase Programme, APP*" avviato nel 2014<sup>418</sup>, ha una dotazione finanziaria di 1.850 miliardi, si protrarrà

---

<sup>416</sup> 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).

<sup>417</sup> A fine 2019, la durata media dei titoli di Stato italiani in essere era pari a 6,9 anni, misura superiore a quella della Germania (6,5 anni) e inferiore a quella della Francia (8,2 anni) e della Spagna (7,6 anni). Elaborazioni su dati Centralized Securities Database (CSDB) – ESCB.

<sup>418</sup> La componente relativa agli acquisti di titoli pubblici è stata avviata nel 2015 ("*Public Sector Purchase Programme*", PSPP).

almeno fino al marzo 2022 e consente di effettuare acquisti di titoli in maniera flessibile fra le varie classi di attività e i vari Paesi, così da contrastare efficacemente i rischi per l'ordinata trasmissione della politica monetaria. Il PEPP, insieme all'accordo del Consiglio europeo sul *Next Generation EU*, ha contribuito significativamente al miglioramento delle condizioni sui mercati finanziari successivamente alla diffusione della pandemia.

Tavola 11.2

**Caratteristiche dei titoli di Stato “domestici” in circolazione al 30 giugno 2020 (1)**

	BOT	CTZ	BTP (5)	CCTeu	BTP indicizzati	
					Inflazione area euro (2)	Inflazione Italia (2)
Durata all'emissione (3)	6 e 12 mesi (4)	2 anni	3, 5, 7, 10, 15, 20, 30 e 50 anni	tra 4 e 7 anni	5, 10, 15 e 30 anni	tra 4 e 8 anni
Sistema di collocamento	Asta competitiva, con indicazione preventiva dell'importo offerto	Asta marginale, con riapertura in tranches, 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)		
Rimborso capitale	In unica soluzione alla scadenza (10)					Su base semestrale (11)

(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, al di fuori del calendario regolare, emettere nuove tranches di BOT già in circolazione o emettere 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) Nel luglio del 2020 il MEF ha collocato il primo BTP Futura, uno strumento, emesso sulla scadenza a 10 anni, caratterizzato da cedole semestrali predeterminate e crescenti nel tempo (meccanismo “step-up”) e da un premio fedeltà parametrizzato alla crescita del PIL italiano per chi detiene il titolo dall'emissione alla scadenza. L'emissione è stata seguita da un secondo collocamento nel novembre del 2020 sulla scadenza 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. I nuovi BTP con durata pari maggiore a quindici anni e i nuovi BTP indicizzati all'inflazione area euro con durata pari o maggiore a dieci anni sono in genere emessi tramite sindacato di collocamento. Il MEF si riserva comunque la possibilità di ricorrere al sindacato di collocamento anche per il lancio di nuovi titoli con durata inferiore a dieci anni. – (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 investitori istituzionali. – (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) Per i BTP indicizzati all'inflazione dell'area dell'euro l'entità del rimborso è proporzionale, se presente, all'incremento dell'indice dell'inflazione nell'intero periodo di vita del titolo. – (11) L'entità del rimborso è proporzionale all'incremento dell'indice dell'inflazione nel semestre.



## 12. Gestione della liquidità del Tesoro

*di Carla Arbia*

### 12.1 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. Cap. 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 plurisetimanale. 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.

## **12.2 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<sup>419)</sup> 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.

### 12.3 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.

---

<sup>419)</sup> 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.

## **12.4 La riforma del 2011 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 condivide. 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.

## **12.5 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 giornaliera 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.

## **12.6 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.

## **12.7 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 Italia e 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<sup>420)</sup>. Essa si applica a un perimetro dei depositi governativi più ampio, considerando quelli di tutte le AP di cui all'art. 123 del Trattato<sup>421)</sup> 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<sup>422)</sup> 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.

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.

---

<sup>420)</sup> 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.

<sup>421)</sup> 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.

<sup>422)</sup> Indirizzo sulla gestione di attività e passività nazionali da parte delle banche centrali nazionali (BCE/2014/9).

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.

Nella legge di stabilità per il 2015<sup>423)</sup>, 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<sup>424)</sup>. 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<sup>425)</sup> sono stati individuati come depositi governativi altri 15 conti del bilancio, peraltro con disponibilità esigue rispetto agli ingenti *stock* giornalieri del conto Disponibilità<sup>426)</sup>. 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. Nel Decreto è stato anche stabilito che il MEF e la Banca avrebbero aggiornato l'elenco dei depositi governativi, condividendo le decisioni relative all'apertura o alla chiusura di conti nel bilancio della Banca che costituiscono *Government deposits*.

La condivisione delle informazioni previsionali con il MEF, pur non essendo più funzionale alla definizione degli impieghi di liquidità attraverso depositi vincolati a scadenza predeterminata, ha mantenuto la sua rilevanza come strumento utile alla gestione della liquidità del Tesoro e alle previsioni dei fattori autonomi di creazione/distruzione di base monetaria che la Banca comunica giornalmente alla BCE.

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 423) ne ha disposto il trasferimento

---

<sup>423)</sup> L. 23 dicembre 2014 n. 190 (art.1, comma 387).

<sup>424)</sup> Conti "spese fisse" e "tesoreria telematica", funzionali allo svolgimento di alcune operazioni telematiche presso la tesoreria statale.

<sup>425)</sup> Decreto MEF n. 51961 del 26 giugno 2015.

<sup>426)</sup> Il complessivo importo medio giornaliero dei nuovi 15 conti risultava inferiore a 100 milioni.

presso la Cassa Depositi e Prestiti, con modalità tecniche stabilite da una apposita convenzione.

Per recepire le Decisioni della BCE del 2014, il 23 dicembre 2015 è stata sottoscritta una nuova Convenzione tra il MEF e la Banca per la gestione del Conto disponibilità e dei conti ad esso assimilabili.

## 12.8 Recenti sviluppi e prospettive per la gestione della liquidità del MEF

Alla fine del 2016, a seguito delle modifiche apportate all'Indirizzo BCE/2014/9 sulla gestione di attività e passività nazionali da parte delle banche centrali nazionali, la BCE ha affidato a un gruppo di esperti, composto da personale della BCE e delle BCN, l'incarico di realizzarne una revisione complessiva.

Il nuovo Indirizzo BCE/2019/7, emanato il 9 aprile 2019, prevede tra l'altro una modifica al regime di remunerazione dei depositi delle AP presso le BCN. Nel caso in cui il tasso di mercato, che rappresenta il tasso di remunerazione dei depositi delle AP entro la soglia stabilita, sia inferiore al tasso della *deposit facility*, esso verrà applicato anche al saldo dei depositi eccedente la soglia<sup>427</sup>). Questa misura, applicata dal 1° ottobre 2019, ha la finalità di evitare che ai depositi del Tesoro entro la soglia si applichi una remunerazione più penalizzante rispetto alla quota di depositi oltre la soglia, costituendo un incentivo per il Tesoro a tenere costantemente i propri depositi oltre la soglia.

Alla luce del nuovo Indirizzo è stata aggiornata la 'Convenzione per la gestione del conto disponibilità e dei conti ad esso assimilabili' stipulata tra il MEF e la Banca d'Italia nel 2015.

\*\*\*\*\*

Nel corso del 2021 il MEF integrerà gli strumenti per la gestione della liquidità, sia in raccolta sia in impiego, con operazioni di pronti contro termine (Repo). Per svolgere operazioni Repo di raccolta della liquidità, il MEF si doterà preliminarmente di un portafoglio di titoli di Stato con *tranche* di titoli già in circolazione, prevalentemente del comparto BTP nominale. A queste operazioni avranno accesso tutti gli operatori che partecipano al mercato regolamentato all'ingrosso MTS Italy, presso cui saranno eseguite le operazioni Repo; in questo modo verranno ampliate le controparti delle operazioni di gestione della liquidità del Tesoro, che nell'operatività OPTES erano limitate a quelle inserite in un apposito elenco emanato dal MEF.

L'attivazione e la chiusura delle operazioni Repo determinerà un corrispondente impatto sul conto Disponibilità del Tesoro di cui si dovrà tenere conto nell'ambito delle previsioni dei fattori autonomi di creazione/distruzione di base monetaria che la Banca comunica giornalmente alla BCE. Dovranno essere altresì rivisti i dettagli

---

<sup>427</sup>) La modifica tiene conto del fatto che l'Eonia, il tasso di mercato applicato ai depositi governativi entro la soglia, sarà sostituito dal 2022 dal nuovo euro short-term rate (€STR) calcolato dalla BCE.

delle informazioni previsionali condivise con il MEF in base al protocollo operativo descritto nel paragrafo 12.6 e previsto nella Convenzione per la gestione del conto Disponibilità.

## **12.9 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 la BCE ha effettuato due *Longer-Term Refinancing Operations* (LTRO) triennali<sup>428)</sup> 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 12.7, 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 12.1); continuare a utilizzare questa forma di impiego avrebbe comportato un sicuro sfioramento 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 18,6 miliardi nel 2015 e si è mantenuto elevato negli anni successivi. L'impiego della liquidità è stato realizzato tramite aste o negoziazione bilaterale (cfr. tavola 12.1).

A partire dall'agosto 2019, in virtù delle condizioni di mercato che non consentivano il sistematico impiego di quote rilevanti di liquidità tramite asta, il MEF ha sospeso questa forma di operatività giornaliera e ha svolto essenzialmente operazioni bilaterali.

---

<sup>428)</sup> Nel mese di dicembre del 2011 e nel mese di febbraio del 2012.

**Statistiche sulle disponibilità liquide del Tesoro**  
(medie giornaliere in milioni di euro)

<b>Anno</b>	<b>Conto disponibilità</b>	<b>Depositi vincolati</b>	<b>Operazioni OPTES (1)</b>	<b>Totale disponibilità liquide del Tesoro</b>
2012	854	20.377	12.766	33.997
2013	850	24.934	14.871	40.655
2014	15.160	18.886	31.214	65.260
2015	18.634	-	50.968	69.602
2016	14.860	-	42.294	57.154
2017	17.963	-	30.214	48.177
2018	27.107	-	14.273	41.380
2019	34.348	-	17.842	52.190
2020	45.821	-	9.492	55.313

Fonte: Tesoreria dello Stato

(1) Le operazioni OPTES includono aste ed operazioni bilaterali.



### 13. Rendicontazione

di Giuliana Maurizi e Candida Romagnuolo

#### Premessa

Nei sistemi più evoluti la funzione di tesoreria dello Stato è assicurata dalla Banca centrale che, nell'eseguire le disposizioni di pagamento e di incasso addebita e accredita le disponibilità del Tesoro consolidate in un unico conto 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 Banca d'Italia è tenuta a rendicontare le operazioni eseguite per conto dello Stato o degli altri enti pubblici che rientrano nel servizio di tesoreria e che normalmente hanno impatto sul Conto disponibilità<sup>429)</sup>; attualmente questa funzione è assolta quasi esclusivamente attraverso la produzione di tabulati e flussi informatici. La rendicontazione è: a) giornaliera, con riferimento ai dati delle singole operazioni di incasso e pagamento<sup>430)</sup>; b) riepilogativa mensile, funzionale alla redazione da parte del MEF del conto riassuntivo del Tesoro e del Rendiconto generale dello Stato<sup>431)</sup>; c) semestrale, con riferimento al calcolo degli interessi sul conto disponibilità e sui conti fruttiferi del Tesoro; d) annuale, attraverso la compilazione del conto complementare<sup>432)</sup>.

La struttura di tesoreria basata sul conto unico deve garantire il riferimento delle transazioni ai singoli soggetti che la utilizzano, ma non implica l'unicità del conto stesso, né l'omogeneità delle modalità e degli strumenti adottati per gli incassi e i pagamenti dai diversi soggetti pubblici. Sotto il profilo delle modalità operative adottate nella gestione dei pagamenti, nella tesoreria statale italiana si osserva:

- *l'esistenza di strumenti differenziati dal punto di vista tecnico per le diverse tipologie di spesa di soggetti che amministrativamente hanno natura omogenea, in quanto parti dell'amministrazione statale;*

<sup>429)</sup> Oltre all'esecuzione di operazioni che impattano sul Conto disponibilità, infatti, vengono eseguite anche tutte le disposizioni che effettuano movimenti tra il Bilancio dello Stato e i conti di tesoreria e tra conti di tesoreria.

<sup>430)</sup> Questo tipo di rendicontazione avviene esclusivamente attraverso flussi informatici che sono elaborati in batch notturni e trasmessi alla Ragioneria Generale dello Stato il giorno successivo.

<sup>431)</sup> I principali documenti trasmessi mensilmente sono i modd. 108T e 114T (cfr. oltre per maggiori dettagli). Per informazioni sul Conto riassuntivo cfr. il capitolo 10.

<sup>432)</sup> Il conto è finalizzato a consolidare i dati delle entrate e delle uscite di bilancio e fuori bilancio relativi all'anno di riferimento, dopo la chiusura del cosiddetto periodo complementare (gennaio-aprile), nel quale è consentito apportare variazioni alle scritture di introito e di esito. Il conto è trasmesso alla RGS-IGEPA che lo "parifica" con le proprie scritture e lo produce in Rendiconto generale alla Corte dei conti per la trasmissione al Parlamento con la relazione che accompagna il disegno di legge di approvazione.

- *una differenziazione tra le modalità operative delle amministrazioni statali rispetto a quelle di entità differenti (enti previdenziali e soprattutto enti locali), per i quali la singola transazione è curata dal tesoriere bancario e non direttamente dall'Istituto tesoriere detentore del conto unico.*

I diversi sistemi di tesoreria basati su un conto unico del Tesoro differiscono notevolmente anche per l'ampiezza del perimetro dei soggetti (amministrazioni statali ed enti pubblici) che ne fanno parte. In ogni caso l'unicità del conto comporta alcuni vantaggi, quali:

- *fornire informazioni sulla situazione di cassa riferita a un ampio aggregato di soggetti, attraverso l'utilizzo di un sistema informativo integrato che collega il detentore del conto con le amministrazioni statali e gli enti pubblici;*
- *consentire un efficiente controllo da parte degli organismi tenuti ad esercitare per legge l'attività di supervisione, che risulta più efficiente laddove i sistemi di tesoreria non risultino frammentati e soprattutto dove il sistema informativo integrato coinvolge anche gli organismi di controllo;*
- *favorire verifiche sull'andamento delle spese (basato essenzialmente sul confronto tra i risultati a consuntivo e le previsioni) e sull'esecuzione del bilancio di un'ampia platea di soggetti.*

Indipendentemente dalla struttura o modalità di funzionamento del conto unico, il Fondo Monetario Internazionale ha evidenziato i vantaggi derivanti dalla gestione degli stessi da parte delle Banche Centrali. La tenuta del conto del Tesoro rivestiva all'origine aspetti di contiguità con le funzioni di emissione monetaria e di finanziamento del Tesoro; tale legame si è nel tempo attenuato, in relazione all'autonomia acquisita dalle Banche centrali rispetto alle esigenze di finanziamento degli Stati<sup>433</sup>. Resta invece la connessione tra un efficace *management* della liquidità del Tesoro e la politica monetaria, il collegamento con l'efficienza del sistema dei pagamenti, con la chiarezza e trasparenza delle condizioni di remunerazione e soprattutto con il monitoraggio degli aggregati.

### **13.1 I soggetti e le modalità della rendicontazione storici**

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:

1. *il governo centrale con i suoi soggetti periferici, che in linea di massima eseguono il bilancio dello Stato;*

---

<sup>433</sup>) Con riferimento in particolare ai paesi dell'Unione europea, l'art. 123 del Trattato sul funzionamento dell'unione europea stabilisce: *Sono vietati la concessione di scoperti di conto o qualsiasi altra forma di facilitazione creditizia, da parte della Banca centrale europea o da parte delle banche centrali degli Stati membri (...), a istituzioni, organi od organismi dell'Unione, 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 Banca centrale europea o delle banche centrali nazionali.*

2. *gli enti locali ed altri organismi appartenenti al settore pubblico, intestatari di diverse tipologie di conti (Regioni, Provincie, Comuni, ASL, Scuole e Università, altri Enti pubblici), che nel corso del tempo hanno avuto rapporti più o meno stretti con la tesoreria;*
3. *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.*

L'attività di rendicontazione del tesoriere è finalizzata, oltre che all'adempimento degli obblighi di legge che le norme di contabilità pubblica pongono in capo agli agenti contabili, anche a fornire elementi ed elaborazioni che contribuiscano alla trasparente rappresentazione dell'andamento degli aggregati sia nelle loro singole componenti sia in una visione più ampia. Essa può contribuire all'obiettivo di consentire al Governo e al Parlamento di seguire mese per mese l'attuazione di quanto deciso nella sessione di bilancio, attraverso la costruzione di un *early warning system* di facile lettura, basato sullo scambio di informazioni telematiche, cui partecipano i principali interlocutori istituzionali. La completezza dei flussi informativi di ritorno è anche requisito indispensabile affinché il sistema dei pagamenti pubblici contribuisca effettivamente alla realizzazione di forme di *e-governement* rendendo efficiente il colloquio tra utenza e pubbliche amministrazioni.

A questo proposito è interessante rilevare che la rendicontazione fornita dalla Banca d'Italia si caratterizza attualmente per:

- a. *la tempestività con la quale le elaborazioni sono fornite (all'indomani dell'esecuzione delle operazioni se si tratta di dati elementari o immediatamente dopo la chiusura del periodo di riferimento nel caso in cui si tratti di elaborazioni mensili o annuali);*
- b. *la possibilità che un unico soggetto tesoriere abbia una visione complessiva delle diverse gestioni che movimentano il conto e quindi la capacità di ricostruire i legami tra le diverse componenti e i diversi aggregati, utilizzando le conoscenze e le strutture delle procedure operative che effettuano le movimentazioni;*
- c. *l'accountability che accompagna l'operato e i dati provenienti dalla Banca Centrale;*
- d. *la costante attenzione alle tematiche della qualificazione dei flussi finanziari per consentirne la successiva aggregazione a livello macro con finalità conoscitive degli andamenti finanziari e la riconciliazione dei flussi amministrativi e contabili per incentivare l'e-governement.*

Sotto tale ultimo aspetto va notato che il raggiungimento degli obiettivi qualitativi della rendicontazione, non confliggenti tra di loro, spesso richiede interventi sulle procedure operative affinché, unitamente alla maggiore sicurezza ed efficienza dei pagamenti, si raggiungano anche scopi conoscitivi o di potenziamento del colloquio tra amministrazioni per realizzare concretamente un sistema di *e-governement*.

Negli ultimi anni gli interventi procedurali hanno dimostrato che la realizzazione di una rendicontazione quasi interamente dematerializzata di per sé non è sufficiente a implementare un efficace sistema di *e-governement* se i flussi di rendicontazione (sia del

bilancio che della tesoreria) non sono integrati con tutte le possibili informazioni rilevanti sulla singola operazioni eseguita. Ad esempio, con la dematerializzazione dei documenti di entrata è stato inserito il codice identificativo del bonifico nei flussi informativi di ritorno; ciò ha consentito un ampio utilizzo di tale strumento nel sistema dei pagamenti pubblici per particolari categorie di versanti (agenti della riscossione), soggetti all'obbligo di rendiconto. Anche con riferimento alle operazioni che si concretizzano in scambi di flussi finanziari fra le diverse gestioni di bilancio e la tesoreria non si può prescindere da flussi informativi di ritorno che attribuiscono ai pagamenti della gestione di tesoreria gli stessi elementi qualificativi di quelli della gestione di bilancio (capitolo/articolo, codice di spesa)<sup>434</sup>. Uno degli obiettivi che si prefigge la realizzazione del progetto ReTes è proprio quella di contribuire a rispondere in maniera efficiente alle esigenze informative che riguardano i flussi finanziari pubblici attraverso il potenziamento della struttura informativa della tesoreria (ad es., per rendere 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 attualmente consente le elaborazioni del rendiconto, con particolare riferimento ai controlli, nonché tracciare una breve panoramica dei documenti di rendicontazione che la Banca fornisce con flussi telematici aventi valenza giuridica, per illustrare infine le principali elaborazioni di sintesi predisposte dal tesoriere. Su tale ultimo argomento, oltre ad esporre le modalità attraverso le quali le elaborazioni riportano l'andamento complessivo del conto del Tesoro, si pone in rilievo come esse si collegano ai principali documenti ufficiali predisposti dalla Ragioneria generale dello Stato quali il Conto Riassuntivo del Tesoro, il Conto del Settore Statale, il Rendiconto generale dello Stato.

La rendicontazione dei movimenti del conto Disponibilità utilizza come infrastruttura una base dati autonoma, distinta da quella delle procedure che gestiscono le operazioni di pagamento e gli incassi, l'apertura o chiusura dei conti, la costituzione dei depositi. A livello operativo ciò implica il colloquio tra le due basi dati, che avviene quasi in tempo reale, e il controllo del corretto trasferimento dei dati da un sistema all'altro: ciò in quanto l'elaborazione di informazioni direttamente dalle basi dati delle procedure operative (realizzate in tempi diversi con metodologie e tempi di conservazione delle informazioni non uniformi) avrebbe avuto intrinsecamente elementi di complessità e di rischio. Viceversa, la creazione di un'autonoma base dati della rendicontazione garantisce che i dati informativi siano conservati secondo un linguaggio e una struttura omogenea per le successive elaborazioni.

L'attuale base dati della rendicontazione è stata realizzata nel gennaio 2000 e si avvale del sistema applicativo SAP utilizzato anche per la contabilità della Banca. Nel corso del 2013 l'applicazione SAP è stata implementata con una versione tecnologicamente più avanzata. Essa acquisisce gli elementi informativi dalle procedure di tesoreria telematica, da "sportello" e da altre applicazioni (asta BOT, CAT, ecc.),

---

<sup>434</sup>) Concretamente ciò si è realizzato con l'informatizzazione dello speciale ordine di pagamento (SOP), strumento di pagamento tipico della gestione di tesoreria.

a intervalli minimi di cinque minuti, elaborandoli in un formato che ne facilita la gestione e il trasferimento in rete. A fine giornata, il sistema SAP predispose gli output di elaborazione, suddivisi in tabulati e flussi elettronici. Nel tempo, in accordo con il MEF, sono state eliminate alcune produzioni obsolete, sostituendole eventualmente con flussi informativi di maggiore utilità per le verifiche di competenza della RGS (in alcuni casi anche con CD-rom). Il lavoro si è avvalso di un *framework* che ha censito le elaborazioni in modo dettagliato (erano circa 200), catalogandole per tipologia, destinatario, finalità, periodicità. Per l'utilizzo interno alla Tesoreria, i tabulati sono messi a disposizione delle strutture periferiche attraverso la intranet aziendale; sono inoltre registrati su CD-rom e spediti alle Filiali e al Servizio Tesoreria dello Stato. Da ultimo, in occasione dell'emergenza Covid, sono stati pubblicati sulla intranet aziendale anche gli elaborati mensili relativi agli estratti conto dei conti di contabilità speciale e di tesoreria centrale che le Filiali hanno trasmesso alle amministrazioni tramite messaggi di posta elettronica certificata. Da febbraio 2021 è in produzione il portale di Tesoreria per la visualizzazione di tali documenti.

Nel sistema attuale, il collegamento tra le principali Istituzioni coinvolte nella gestione del conto Disponibilità e gli organismi di controllo, per quanto concerne l'invio dei flussi di rendicontazione e dei dati elementari, è assicurato dal Sistema Informatizzato dei Pagamenti della Pubblica Amministrazione (SIPA) che consente a MEF, Banca d'Italia e Corte dei conti di dialogare in condizioni di sicurezza tramite il circuito telematico. I principali *output* di rendicontazione hanno pertanto la struttura di flussi informatici, disciplinati da protocolli d'intesa tra le controparti, veicolati sull'infrastruttura costituita dal sistema pubblico di connettività (al quale accede la gran parte delle amministrazioni pubbliche) e la rete nazionale interbancaria (RNI). I flussi informatici rendicontano tutte le tipologie di operazioni e sono firmati digitalmente secondo le regole del Codice dell'Amministrazione Digitale. Essi hanno a tutti gli effetti valore legale<sup>435</sup>. Al momento, nonostante si sia pressoché completata la dematerializzazione dei titoli di spesa non si è ancora pervenuti alla parifica informatica del conto giudiziale (v. oltre).

Con la reingegnerizzazione dei processi di tesoreria (ReTes) anche per la rendicontazione verrà rivista l'architettura applicativa delle procedure di tesoreria attualmente utilizzate, in coerenza con la scelta strategica della Banca di migrare dal sistema *mainframe* a piattaforme tecnologiche basate su soluzioni *industry standard*. Verrà costituita una base dati di rendicontazione autonoma da quella operativa in cui verranno storicizzate le informazioni destinate a essere scambiate con l'esterno per le finalità di *accountability* dell'attività del tesoriere. Le caratteristiche essenziali del nuovo sistema di rendicontazione sono riassunte nel riquadro 22.

*In particolare, il colloquio con l'esterno (che assicura le funzionalità per acquisire e inviare i flussi telematici da e verso soggetti esterni alla Tesoreria come Ragioneria Generale dello Stato, i tesorieri di Tesoreria Unica, etc.) non verrà più effettuato tramite RNI ma sarà garantito da una componente infrastrutturale denominata*

---

<sup>435</sup>) 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.

*PSF “Piattaforma Scambio Flussi” che, tramite rete aperta, metterà a disposizione i flussi telematici firmati digitalmente che potranno essere acquisiti a “domanda” dagli interlocutori istituzionali.*

La qualità dei dati forniti all'esterno è garantita da molteplici livelli di controlli. Quelli macro assicurano la congruità del saldo del conto Disponibilità nella contabilità della Banca con le risultanze degli elaborati di rendicontazione. Le varie elaborazioni sono poi assoggettate a controlli di congruenza, strutturati in una matrice che è alimentata ogni qualvolta si realizza una nuova procedura operativa, ovvero elaborazioni per gli interlocutori istituzionali, per garantire la qualità dei dati diffusi all'esterno e quella delle elaborazioni successive che si collocano ad un livello più alto di aggregazione. Attraverso la rendicontazione si realizza anche un sistema supplementare di verifica finale delle movimentazioni effettuate dalle procedure che gestiscono gli incassi e pagamenti.

## **RIQUADRO 22**

### **La rendicontazione nel progetto ReTes**

Il nuovo sistema di rendicontazione previsto nell'ambito del progetto Retes è stato elaborato prendendo in considerazione i principali aspetti che caratterizzano la funzione:

- le modalità con cui verranno messe a disposizione le elaborazioni nei confronti degli interlocutori istituzionali;
- eventuali nuovi contenuti e formati delle elaborazioni;
- le modalità di conservazione delle elaborazioni;
- il sistema dei controlli;
- i sistemi di inquiry a disposizione dell'utente e delle tesorerie.

#### *Modalità di interlocuzione con gli stakeholder istituzionali*

L'attuale rendicontazione si configura, in linea di massima, come un sistema “recettizio” basato sul presupposto che le elaborazioni vengano consegnate dal Tesoriere al destinatario utilizzando il sistema di reti sul quale avviene il colloquio dispositivo (ad oggi, la rete chiusa SPC/RNI). In linea con la logica operativa del sistema SIOPE plus, si è ritenuto opportuno prevedere, in un'ottica evolutiva, che flussi telematici firmati digitalmente possano essere acquisiti a “domanda” tramite rete aperta dagli interlocutori. A sua volta alla Banca dovrà essere consentita l'acquisizione con le stesse modalità di riscontri o parifiche o variazioni inviati dagli organismi di controllo e dagli altri interlocutori con firma digitale, informazioni da trattare nelle procedure di calcolo a valle. Con i soggetti coinvolti (MEF, Cdc) saranno individuate le elaborazioni che utilizzeranno il nuovo sistema in appositi tavoli di lavoro interistituzionali.

#### *Nuovi contenuti e formati delle elaborazioni*

La funzionalità di rendicontazione gestirà sia i riscontri alle procedure dispositive (ACK) sia le aggregazioni e i flussi previsti dalla normativa o dai protocolli anche con riferimento ai servizi di cassa.

Dovrà essere assicurata la necessaria flessibilità per adeguare i documenti di rendicontazione ai cambiamenti futuri della struttura del bilancio dello Stato. Dovrà essere consentita l'aggregazione dei dati sulla base di parametri superiori alle unità elementari (ad

esempio, per la spesa di bilancio si potranno effettuare aggregazioni per missioni e programmi) secondo la struttura di volta in volta utilizzata dal bilancio statale.

Con riferimento alle elaborazioni relative al bilancio mensile e quello complementare, attualmente prodotte su supporto cartaceo, è prevista la loro trasformazione in un flusso telematico. Con riferimento alla tesoreria estera, verranno adottate soluzioni che consentano di rendicontare con modalità omogenee a quelle previste per la tesoreria domestica (flussi telematici) anche i pagamenti in valuta e quelli connessi con i crediti documentari, nonché saranno resi disponibili al MEF in via telematica informazioni di dettaglio sui pagamenti del debito pubblico.

Con riferimento agli estratti conto mensili delle contabilità (di tesoreria centrale, contabilità speciale e tesoreria unica) d'intesa con il MEF ne andrà rielaborato il contenuto e migliorata la possibilità di fruizione, prevedendo anche di mettere a disposizione degli enti su un portale di Tesoreria formati elaborabili degli estratti conto.

#### *Modalità di conservazione*

I prodotti informatici della rendicontazione andranno assoggettati alle regole dettate dal Codice dell'Amministrazione digitale e dettagliate dai successivi provvedimenti dell'AGID sulla conservazione documentale sostitutiva. I tempi di conservazione andranno stabiliti nella fase attuativa.

#### *Controlli*

Il sistema dei controlli dovrà consentire di verificare la congruenza con le registrazioni della contabilità di Banca e la concordanza interna delle diverse elaborazioni. La matrice dei controlli verrà implementata per garantire la massima informatizzazione dei riscontri.

#### *Inquiry*

Il sistema di inquiry dovrà consentire oltre alla visualizzazione delle operazioni elementari, anche la visualizzazione in tempo reale dei saldi dei diversi conti. Verrà assicurato il necessario raccordo tra le informazioni storicizzate nel sistema attuale e quelle future attraverso la cd. "Ripresa dati" nel nuovo sistema.

La Ragioneria Generale dello Stato riveste un ruolo centrale nell'ambito delle pubbliche amministrazioni per la diffusione delle informazioni alla rete delle Ragionerie territoriali e nei confronti di amministrazioni diverse. L'effettivo smistamento delle informazioni contenute nei flussi informatici a un'ampia platea di soggetti pubblici è un fattore di efficienza del sistema di contabilità pubblica, agevolando tra l'altro l'informatizzazione dei controlli e un monitoraggio sostanziale sugli andamenti dei flussi finanziari.

Gli obblighi del tesoriere non si esauriscono con la rendicontazione delle operazioni alla Ragioneria generale dello Stato e Corte dei conti. Come osservato nei capitoli precedenti, il sistema di tesoreria si articola in oltre 20.000 conti intestati per lo più a soggetti ricompresi nel novero delle Amministrazioni pubbliche. In estrema sintesi, circa 250 conti sono intestati a amministrazioni centrali (cd. Conti di Tesoreria centrale), circa 2.000 riguardano gli ordinatori periferici di spesa (funzionari delegati in contabilità ordinaria e titolari di conti di contabilità speciale),

mentre la parte rimanente è accesa per lo più a scuole e enti decentrati (conti di Tesoreria unica). L'ulteriore ridimensionamento della rete territoriale della Banca ha reso necessario prevedere nuove modalità per la messa a disposizione di estratti conto a tutti i soggetti intestatari dei predetti conti. A tale scopo è stato realizzato un portale di tesoreria a cui si accede dal sito internet della Banca<sup>436)</sup> riservato ai titolari dei conti e ai loro tesorieri sul quale si rendono disponibili i *report* relativi agli estratti conto mensili e ai prospetti relativi al calcolo annuale degli interessi.

### 13.2 Il bilancio mensile

Il bilancio mensile rappresenta la principale elaborazione di sintesi sull'andamento del conto Disponibilità nel suo complesso e delle sue componenti. I dati contenuti in tale documento confluiscono nel Conto riassuntivo del Tesoro elaborato dalla Ragioneria generale dello Stato<sup>437)</sup>. Al saldo del conto Disponibilità si perviene attraverso la determinazione dei saldi relativi alle diverse gestioni della contabilità pubblica. Il bilancio rappresenta, sia pure con i limiti che si vedranno più avanti, una elaborazione che consente di cogliere uno dei vantaggi dell'unicità del conto e cioè la possibilità di avere una visione complessiva delle diverse componenti che lo movimentano.

Il bilancio mensile si articola nelle categorie contabili dell'Erario e in quella delle contabilità diverse (cfr. tavola 13.1). La categoria "Erario" comprende tutto ciò che al bilancio è riconducibile direttamente (ossia operazioni d'incasso e pagamento a carico di capitoli del bilancio stesso), ovvero indirettamente; tra questi ultimi rilevano i pagamenti delle amministrazioni autonome che, sono effettuati con fondi provenienti dal bilancio statale che, tuttavia, alimentano i conti correnti della tesoreria centrale intestati alle predette amministrazioni anziché direttamente la spesa da esse sostenuta.

*Tali pagamenti sono tuttora eseguiti mediante contabilizzazioni che prevedono l'anticipazione della tesoreria e il successivo riconoscimento alla stessa di quanto pagato attraverso l'imputazione dell'importo complessivo dei pagamenti di ciascuna amministrazione sul relativo conto corrente della tesoreria centrale, a sua volta prealimentato dal bilancio. L'esistenza di tali giri contabili è dettata dall'esigenza di distinguere dal bilancio statale, ossia dal bilancio dei Ministeri, quello delle Aziende Autonome (Presidenza del Consiglio dei Ministri, Corte dei conti, Consiglio di Stato, TAR ecc.) che hanno un proprio bilancio. Il meccanismo descritto prevede che solo dopo che l'amministrazione autonoma ha confermato la regolarità di quanto pagato sulla base della rendicontazione della Banca, avvenga l'imputazione sui conti correnti presso la tesoreria centrale e la chiusura dell'anticipazione di tesoreria. Nell'ambito del progetto ReTes la questione della specificità delle operazioni delle amministrazioni autonome è stata affrontata nell'ottica di ipotizzare una semplificazione di tale sistema*

---

<sup>436)</sup> <https://www.bancaditalia.it/compiti/tesoreria/estratti-conto-online/index.html>.

<sup>437)</sup> Cfr. il capitolo 10.

che tuttavia per l'attuazione richiede una modifica del Regolamento di contabilità generale dello Stato.

Il concetto di Erario comprende tipologie di pagamenti riconducibili sostanzialmente al bilancio delle amministrazioni centrali dello Stato. Analogamente, sono in linea di massima riconducibili all'area del bilancio i pagamenti in conto sospeso effettuati per spese urgenti senza seguire le ordinarie procedure di bilancio che ne ritarderebbero l'esecuzione; in questa ipotesi, la tesoreria effettua anticipazioni, che sono contabilizzate sul "conto sospeso collettivi" (a titolo esemplificativo si possono menzionare le anticipazioni agli enti locali o gli Speciali ordini di pagamento per l'esecuzione di pronunce giurisdizionali). Tali pagamenti hanno due impatti: uno immediato sulla tesoreria per effetto dell'uscita di cassa che riduce il saldo del conto Disponibilità, e uno differito quando avviene la regolarizzazione del pagamento con la contabilizzazione definitiva (e la conseguente chiusura della contabilizzazione in "conto sospeso collettivi") 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. Questa tipologia di pagamenti, inoltre, contribuisce alla formazione del fabbisogno di cassa dal lato della tesoreria, mentre non si verifica alcun effetto sul fabbisogno quando gli stessi sono sistemati con imputazione al bilancio.

La denominazione del "conto sospeso collettivi" deriva dal fatto che originariamente vi venivano scritturate le quote di titoli di spesa emessi a favore di più beneficiari (titoli collettivi) man mano che venivano pagati e fino al pagamento dell'ultima quota, dopodiché l'importo dei titoli veniva scritturato in esito definitivo, deducendo le quote contabilizzate in conto sospeso. È da rilevare che nel corso del tempo oltre all'originaria esigenza di prevedere uno strumento di pagamento agile per i pagamenti urgenti il conto 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.

BANCA D'ITALIA  
AMMINISTRAZIONE CENTRALE

5/5 BIS T.P. NAZ.

SITUAZIONE DEL C/ SOSPESO COLLETTIVI ALLA DATA DEL 31.12.2020

.	RIM. AL GIORNO PRECED	SBILANCIO DEL GIORNO	RIMANENZE AL GIORNO
S/C ATTESA IMPUTAZIONE	42.963.534,63		42.963.534,63
S/C PAGAMENTI URGENTI	1.077.849.400,41	363.856.070,56	1.441.705.470,97
S/C PAGAMENTI IN C/ALTRE SEZIONI			
S/C PARTITE VARIE RISCONTRO	46.397.119.295,09	1.463.563.217,61-	44.933.556.077,48
TOTALE COLLETTIVI RISCONTRO	47.517.932.230,13	1.099.707.147,05-	46.418.225.083,08
COLLETTIVI CASSA			
TOTALE C/SOSPESO COLLETTIVI	47.517.932.230,13	1.099.707.147,05-	46.418.225.083,08

Tenuto conto della variegata natura delle partite che compongono il conto, l'implementazione di un monitoraggio delle partite e dei tempi di regolarizzazione delle stesse contribuisce ad assicurare nel tempo una tendenza alla loro riduzione o alla loro sistemazione in tempi fisiologici, garantendo il principio di unicità del bilancio e facilitando il controllo della spesa, in coerenza con le richieste di maggiore trasparenza nei conti pubblici poste in rilievo anche dalla Corte dei conti.

Di seguito si espone il report del 31 dicembre 2020 che illustra per i vari settori del conto, gli sbilanci e le movimentazioni complessive.

Tavola 13.1

**Riepilogo generale della gestione di bilancio e di tesoreria a tutto il mese di dicembre 2020: consistenza e flussi**

				AL 31/12/2020		AL 31/12/2019	VARIAZIONI
G E S T I O N E  E R A R I O	DEBITO ALLA CHIUSURA ES. PREC.		(A)		-423.409.709.461,52	-421.914.626.045,16	-1.495.083.416,36
	ENTRATE DI BILANCIO (COMPETENZA + RESIDUI)		(B)	893.335.452.999,09			
	ENTRATE FUORI BILANCIO		(C)	194.118.132.157,97			
	di cui BOT			181.815.011.000,00			
	TOT. GENERALE INCASSI	(B+C)	(D)	1.087.453.585.157,06			1.087.453.585.157,06
	T O T A L E	(A+D)	(E)		664.043.875.695,54		
	USCITE DI BILANCIO (COMPETENZA + RESIDUI)		(F)	-980.584.977.209,14			
	USCITE FUORI BILANCIO		(G)	-181.645.338.755,20			
	di cui BOT			-174.461.043.000,00			
	TOT. GENERALE PAGAMENTI	(F+G)	(H)	-1.162.230.315.964,34			-1.162.230.315.964,34
TOTALE DEBITO AGGIORNATO	(E+H)	(I)		-498.186.440.268,80			
G E S T I O N E  I	TOTALE PAGAMENTI P/C AZIENDE AUTONOME		(L)	-43.654.439.735,24		-36.236.153.150,83	-7.418.286.584,41
	CONTO SOSPESO COLLETTIVI		(M)	-46.418.225.083,08		-58.109.300.430,18	11.691.075.347,10
	CONTO SOSPESO CEDOLE INTERESSI BOT		(N)	-65.045.693,14		-64.182.969,60	-862.723,54
	T O T A L E	(H+L+M+N)	(O)		-588.324.150.780,26		
	PARTITE DA REGOLARE						
	TITOLI DI SPESA DA REGOLARIZZARE		(P)	-4.212.810,27		-4.212.810,27	0,00
	DIFFERENZE DA SISTEMARE		(Q)	-15.212.336,73		-26.705.373,27	11.493.036,54
	UTILIZZO CONTO DISPONIBILITA'	(O+P+Q)	(R)		-588.343.575.927,26		
T E S O R E R I A	SALDO DEI CONTI DI TESORERIA (CS, TC, TU)		(S)	622.327.831.351,99		527.789.598.317,56	94.538.233.034,43
	DEP. PROV. NUMERARIO		(T)	17.466.707,57		24.604.102,53	-7.137.394,96
	SALDO CONTO DISPONIBILITA' DEL TESORO	(R+S+T)	(U)		34.001.722.132,30	11.459.021.640,78	22.542.700.491,52
	DEPOSITI IN TITOLI (prov+def)		(V)	1.123.334.906,39		1.123.573.897,55	-238.991,16
T O T A L E DISPONIBILITA' (FONDO CASSA)	(U+V)	Z		35.125.057.038,69	12.582.595.538,33	22.542.461.500,36	

Fonte:elaborazione su dati del Bilancio mensile (Mod108T) trasmesso a RGS-IGEPA. Le consistenze di ciascuna gestione potrebbero subire variazioni nel corso del cd. 'Periodo complementare' (fino al 30 aprile 2021).

Per quanto attiene invece le gestioni fuori bilancio o contabilità diverse, queste rappresentano il complesso dei conti intestati a enti diversi (taluni esterni al settore statale) che hanno accumulato presso la tesoreria uno *stock* di giacenze che sebbene sia rimasto costante nel corso degli ultimi anni, tuttavia contribuisce ad accrescere le disponibilità del Tesoro. Ne fanno parte anche le gestioni di depositi di terzi. La distinzione per gestioni evidenzia in che misura e con quale segno ciascuna di esse contribuisce alla formazione della liquidità del Tesoro. Il saldo del conto nel bilancio mensile si ottiene aggregando le diverse gestioni; di regola, l'Erario, rappresentato dagli incassi e dai pagamenti a carico del bilancio, presenta un saldo negativo, controbilanciato da uno positivo delle gestioni fuori bilancio.

Occorre peraltro considerare che le gestioni non sono completamente distinte e separate. Si è posto pertanto il problema della tracciabilità dei flussi che originano dal bilancio fino alla loro erogazione all'economia che è stato più volte affrontato nelle diverse leggi di riforma della contabilità pubblica e da ultimo nella legge n.196/2009; gli interventi procedurali che si sono succeduti negli ultimi anni hanno avuto lo 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. Il risultato della gestione corrente, sommata al debito trasportato dall'esercizio precedente (inteso come sommatoria delle diverse gestioni), determina il saldo del conto Disponibilità. La determinazione del debito trasportato alla chiusura di un esercizio finanziario deriva dall'elaborazione di un conto di consuntivo che chiude il periodo (cd. complementare) in cui è possibile apportare variazioni alle scritture dell'esercizio precedente. Alla fine di tale periodo vengono, pertanto, definitivamente determinate le consistenze di ciascuna gestione o meglio l'entità del rapporto di debito/credito tra MEF e tesoreria per ciascuna gestione. Durante il periodo c.d. "complementare", che va dalla chiusura dell'esercizio alla fine di aprile dell'anno successivo, 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 a seconda del segno della variazione.

In sede di elaborazione del conto consuntivo per ciascuna contabilità viene determinato il debito trasportato, che rappresenta un dato non di cassa, ma di competenza. Non essendo possibile, dopo la presentazione del conto complementare, apportare variazioni alle scritture dell'anno precedente, ove se ne presentasse la necessità, le partite sono registrate in un conto denominato "differenza da sistemare".<sup>438)</sup>

### 13.3 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

---

<sup>438)</sup> Tale ipotesi ricorreva in particolare per i pagamenti effettuati con titoli di spesa cartacei, i quali negli archivi della RGS non erano sottoposti a un controllo sulla capienza del capitolo di imputazione, a differenza di quanto accade per i titoli telematici. Tali pagamenti pertanto potevano dar luogo a "stralci" da parte della Corte dei conti che li escludeva dalle dichiarazioni di regolarità; la sistemazione avveniva solitamente in corso d'anno.

di pubblico denaro ovvero debito di materie, ed anche coloro che si ingeriscono senza legale autorizzazione negli incarichi attribuiti a detti agenti, oltre alle dimostrazioni ed ai conti amministrativi stabiliti nel presente regolamento, devono rendere ogni anno alla Corte dei conti il conto giudiziale della loro gestione” (artt. 610 e segg. del Regolamento di contabilità generale dello Stato).

Né la legge di Contabilità generale dello Stato né il relativo regolamento forniscono una definizione esatta della figura dell’agente contabile, ma si limitano (art. 17 del Regolamento) a un’elencazione delle categorie che in essa rientrano: in linea generale sono agenti contabili coloro che (persone fisiche o giuridiche) hanno la gestione di pubblico denaro o di beni appartenenti allo Stato. Quello che intercorre tra l’agente contabile e lo Stato è un rapporto di diritto pubblico che comporta tra le parti l’esistenza di situazioni creditorie e debitorie e dal quale discendono per l’agente talune obbligazioni, la più importante delle quali è costituita dall’obbligo del rendiconto (cioè, in sostanza, della esposizione dei risultati contabili della gestione).

Per quanto riguarda in particolare la Banca d’Italia, norme specifiche sono contenute negli artt. 631 e segg. del medesimo Regolamento nonché nelle Istruzioni sui servizi del Tesoro. È opportuno esaminare l’iter che i conti seguono ai fini della loro approvazione. Organo competente in tale materia è la Corte dei conti alla quale è attribuita una duplice giurisdizione: sui conti e di responsabilità.

La denominazione di conto giudiziale è da porre in relazione al fatto che la sua presentazione alla Corte da parte dell’agente determina l’apertura di un vero e proprio giudizio così come stabilito dall’art. 45 del Testo unico delle leggi sulla Corte dei conti (R.D. 12 luglio 1934, n. 1214). Il conto è approvato con un decreto se al termine del giudizio è riconosciuto regolare. Ove, invece, si riscontrino irregolarità, il conto è inviato all’esame dell’apposita Sezione della Corte e da questo momento ha inizio la fase di giurisdizione contenziosa, cioè il giudizio di responsabilità contabile.

Sul profilo della responsabilità contabile, particolare attenzione è dedicata all’elemento soggettivo, a quello della ripartizione degli oneri probatori e infine all’applicazione da parte della Corte del cosiddetto potere riduttivo. Per quanto riguarda l’elemento soggettivo, perché vi sia responsabilità contabile è necessario che il fatto dannoso sia imputabile “psicologicamente” all’agente a titolo di dolo o colpa. La legge n. 20/94 e la legge n. 639/96 hanno limitato l’imputabilità alla colpa grave.

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

Per ciò che concerne il profilo probatorio, si è a lungo discusso in dottrina in ordine all’esistenza, nei giudizi di responsabilità contabile, di un’inversione legale dell’onere della prova poiché sarebbe sufficiente la semplice irregolarità nella presentazione

del conto da parte dell'agente contabile, ai fini della dichiarazione di responsabilità, salvo che l'agente stesso non provi l'assenza di colpa. Alcuni autori, inoltre, hanno radicalizzato tale teoria, ritenendo di poter individuare nel fatto dell'ammanco addirittura una presunzione *iuris et de iure* di colpa: l'agente contabile potrebbe solo provare di non aver materialmente commesso il fatto dannoso.

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

Pertanto, nel caso di specie, alla Procura presso la Corte dei conti incombe l'onere di provare l'inadempimento dell'obbligo di restituzione, da non ritenersi implicito nel fatto stesso dell'irregolarità del conto, mentre all'agente contabile spetta quello della prova dell'inesistenza del danno o della non imputabilità dello stesso in base all'art. 1218 del codice civile. Non opera, quindi, né il principio di inversione dell'onere della prova né la presunzione di colpa.

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

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

Il conto giudiziale del tesoriere riassume le scritture del bilancio mensile riferendole alla gestione annuale e ne deve dare dimostrazione. La dimostrazione delle entrate e delle spese è stata semplificata dal processo di informatizzazione che può dirsi ormai completato: il flusso informatico trasmesso dal tesoriere ha, infatti, valore legale e sostituisce la documentazione a corredo del conto giudiziale (cartacea o su supporto ottico) non solo ai fini dell'esame del conto reso dalla Banca d'Italia, ma anche agli effetti dell'approvazione degli analoghi conti trasmessi da tutti gli agenti contabili operanti nel sistema della contabilità pubblica, i quali non sono tenuti a produrre alla Corte dei conti il documento di entrata emesso dalla tesoreria, ma solo a indicarne gli estremi.

Sono invece ancora legati alle modalità tradizionali i prospetti riepilogativi dei sottoconti giudiziali con i quali ciascuna tesoreria, sotto la propria responsabilità, dà conto delle entrate incassate e degli esiti di propria competenza e a cui vengono allegati i residui

documenti cartacei per lo più connessi allo svincolo di depositi<sup>439</sup>). Attualmente, infatti, l'attestazione delle uscite che fa prova nel giudizio di conto è costituita da elenchi mensili dei pagamenti di ciascuna Tesoreria elaborati per ciascuna tipologia di titolo e suddivisi per competenza e residui. Tali elaborati sono inviati dalla Ragioneria generale dello Stato alla Corte dei conti che, dopo averli verificati con la rendicontazione dei pagamenti (cartacea o telematica) appone le dichiarazioni di "discarico" per i pagamenti effettuati. La Corte, quindi, restituisce gli elaborati con le dichiarazioni di regolarità alla RGS per il successivo inoltro al Servizio 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.

Con il progetto Re.Tes si intende informatizzare anche il processo di riconoscimento e delle dichiarazioni di regolarità da parte della Corte e consentire, pertanto l'allestimento del conto giudiziale in maniera automatizzata e dematerializzata. Si tratta, in sostanza di aggiungere ai processi automatizzati di controllo effettuati dalla Corte sui flussi informatici e strutturati per diverse finalità (di controllo contabile, di monitoraggio, di verifica sulla gestione delle amministrazioni) anche la fase di riconoscimento e rilascio delle dichiarazioni di regolarità.

La Banca d'Italia nella sua qualità di agente contabile presenta il conto oltre che per la gestione dell'Erario anche per quella dei depositi e per i servizi di cassa, svolti al di fuori del servizio di tesoreria statale per conto delle Agenzie fiscali e della Scuola Superiore dell'Economia e finanze. Con il conto giudiziale si chiude la rendicontazione dell'esercizio finanziario di riferimento, salvo l'emanazione del decreto di discarico da parte della Corte dei conti.

### **13.4 I principali utilizzi dei dati di rendicontazione**

I dati della rendicontazione sono alla base delle elaborazioni ufficiali in materia di finanza pubblica. Vi sono alcune pubblicazioni ufficiali che replicano, con taluni aggiustamenti, gli elaborati del tesoriere. Il bilancio mensile, che è al momento lo strumento più efficace di rappresentazione della struttura della "Situazione di cassa del Tesoro", è alla base della redazione del Conto riassuntivo del Tesoro, riformato secondo quanto previsto dalla legge n. 196/2009<sup>440</sup>.

Il Conto riassuntivo si basa sull'individuazione di due categorie logico-contabili, la gestione di bilancio e la gestione di tesoreria, molto vicine alle categorie Erario/contabilità diverse, presenti nel bilancio mensile. Alla gestione di bilancio sono ricondotte esclusivamente le operazioni di incasso e pagamento che trovano appostazione nei capitoli del bilancio dello Stato. Alla gestione di tesoreria sono ricondotte le movimentazioni dei conti di ogni tipologia: contabilità speciali, conti di tesoreria unica, conti correnti della tesoreria centrale; la gestione del debito fluttuante (i Bot infatti, a differenza dei titoli a medio-lungo termine, hanno conservato la natura di strumenti di tesoreria i cui interessi sono imputati al bilancio solo in un momento successivo, stabilito

---

<sup>439</sup>) Solo dal 2020 è stata rilasciata la procedura di svincolo automatico dei depositi provvisori, mentre per quelli provvisori e definitivi in titoli la procedura non è stata realizzata.

<sup>440</sup>) Cfr. il capitolo 10.

dal MEF); la gestione delle Amministrazioni Autonome e le movimentazioni del conto sospeso. È evidente come la gestione della tesoreria abbia avuto nel tempo una rilevanza variabile a seconda della numerosità dei conti intestati ad enti diversi dallo Stato e delle disponibilità sugli stessi depositate. Tale rilevanza nel tempo si è accresciuta a seguito della riattivazione della tesoreria unica pura e dell'adozione di tale regime da parte delle oltre 7.000 istituzioni scolastiche.

Come accennato in precedenza, il Conto riassuntivo rappresenta mensilmente i rapporti reciproci tra la gestione del bilancio e quella di tesoreria, stabilendo in che misura l'una finanzia l'altra e fornendo un quadro analitico degli elementi che hanno contribuito alla formazione del disavanzo di cassa del Tesoro nonché la dimostrazione del modo in cui le posizioni debitorie della tesoreria finanziano il disavanzo della gestione di bilancio o, viceversa, di come gli incassi di bilancio, inclusa l'accensione di prestiti patrimoniali, finanziano il disavanzo della tesoreria.

La gestione di tesoreria è rappresentata sulla base dei concetti contabili del debito e del credito verso terzi. La tesoreria viene cioè configurata a seconda dei casi come soggetto debitore o creditore di entità terze anche tra loro differenti. I conti accesi in tesoreria a soggetti vari (titolari di contabilità speciali, enti locali in regime di tesoreria unica, enti del comparto sanitario o previdenziale) sono ad esempio genericamente configurati come debiti della tesoreria, utilizzando il concetto giuridico contabile per il quale le banche sono debentrici nei confronti dei propri depositanti. Allo stesso modo la gestione di Tesoreria è debitrice del saldo del conto Disponibilità. Il credito della Tesoreria si forma, invece, ogni qualvolta la stessa anticipi somme destinate ad essere successivamente ripianate dal bilancio o da altri conti della medesima tesoreria. I pagamenti effettuati dalla tesoreria in conto sospeso sono, in effetti, anticipazioni della stessa tesoreria, che si generano qualora il soggetto effettivamente debitore (ad es. il bilancio) non eroga direttamente quanto dovuto ma ricorre ad un anticipo a valere sul conto Disponibilità che viene scritturato nel conto sospeso e diviene un credito in attesa di regolazione contabile a carico del bilancio. Nel momento in cui quest'ultimo erogherà i fondi a ripianamento, si produrrà la corretta imputazione contabile del pagamento.

Le amministrazioni autonome sono rilevate sia tra i crediti sia tra i debiti della tesoreria. Nei debiti sono registrati anche i conti correnti aperti presso la tesoreria centrale. I pagamenti che tali amministrazioni effettuano rappresentano un credito della tesoreria nei loro confronti per l'anticipo delle somme necessarie. Tale credito diminuisce nel momento in cui le amministrazioni, accertata la regolarità dei pagamenti, dispongono la somministrazione di fondi alla tesoreria attraverso l'imputazione dei pagamenti sui propri conti correnti presso la tesoreria centrale.

### **13.5 Le prospettive della rendicontazione**

L'approvazione della legge n. 196/2009 ha costituito l'occasione per una riflessione ad ampio raggio sulla gestione di bilancio e sulla tesoreria. Si è osservato come storicamente il riferimento alla tesoreria nell'accezione di "cassa" ha risposto a esigenze di monitoraggio dei conti pubblici riguardanti aggregati più ampi del solo bilancio dello Stato, che integrano flussi di bilancio e di tesoreria. La legge in questione, superando

in qualche modo la distinzione tra le due gestioni, richiama l'attenzione sul passaggio dei flussi dal bilancio alla tesoreria.

Il bilancio dello Stato rappresenta lo strumento principale, ma non esclusivo, di prelievo e redistribuzione di risorse nei confronti del sistema economico. L'esecuzione delle operazioni sottostanti (incassi e pagamenti) avviene utilizzando il sistema normativo e procedurale della Tesoreria statale.

Per rafforzare il ruolo allocativo e accrescere il contenuto informativo del bilancio la legge 196/2009 ha previsto la semplificazione della complessa struttura della gestione della tesoreria, con l'obiettivo di limitare la dimensione dell'intermediazione della stessa a quanto strettamente necessario ai fini di un'efficiente gestione dei flussi da realizzarsi riconducendo direttamente al bilancio alcune tipologie di pagamenti delle amministrazioni centrali dello Stato e riducendo il ricorso alle contabilità speciali che accrescono la gestione di tesoreria. Successivamente, il decreto legislativo n. 116/2018, correttivo e integrativo del decreto legislativo n. 90/2016 è intervenuto in materia di progressiva eliminazione delle gestioni contabili operanti a valere su contabilità speciali o conti correnti di tesoreria. In particolare, si prevede che le amministrazioni dello Stato possano stabilire che, alla chiusura delle contabilità speciali o dei conti di tesoreria, la gestione prosegua non più tramite funzionario delegato di contabilità ordinaria ma direttamente tramite ordinativi primari di spesa a valere su apposito capitolo del bilancio dello Stato<sup>441</sup>). A seguito di tale provvedimento, ad esempio, nel corso del 2019 sono state chiuse diverse contabilità speciali tra cui quelle delle prefetture. Tenuto conto dell'esigenza di mantenere comunque una quota consistente di flussi di bilancio intermediati dalla tesoreria per mezzo dei suoi conti, si è cercato, nel tempo, di assicurare la tracciabilità del passaggio dei fondi dalla gestione di bilancio alle contabilità speciali di tesoreria, rendendo possibile una lettura qualitativa dei flussi finanziari affluiti da una gestione all'altra e da questa all'economia.

*Il collegamento tra flussi di bilancio e flussi di tesoreria, avviato negli anni novanta, è basato sull'utilizzo di codici, inseriti nelle procedure di tesoreria, finalizzati a seguire le erogazioni a carico del bilancio destinati ai titolari di conti fino al momento della loro effettiva erogazione all'economia. L'obiettivo è quello di passare da un controllo formale sull'utilizzo degli stanziamenti di bilancio ad un monitoraggio reale dei flussi di cassa in grado di ricostruire le destinazioni finali dei flussi di bilancio, i tempi di intermediazione della tesoreria e la coerenza dell'utilizzo finale rispetto all'erogazione del bilancio. Un ulteriore obiettivo è quello di facilitare le operazioni di consolidamento che danno origine alla determinazione delle componenti di formazione del fabbisogno del settore statale. Tuttavia fino al 2015 solo una piccola parte della spesa dei titolari dei conti (un terzo circa) riportava i codici che consentivano la tracciabilità bilancio-tesoreria<sup>442</sup>). Solo con l'utilizzo, a partire dal gennaio 2016, delle cd. contabilità speciali telematiche, che tengono conto di questa esigenza di monitoraggio, sono stati fatti progressi significativi sul fronte del consolidamento della gestione di bilancio con quella di tesoreria.*

---

<sup>441</sup>) Lo stesso provvedimento ha previsto che, a decorrere dal 2019, il Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, effettui, con cadenza triennale, una ricognizione delle gestioni operate su conti aperti presso la tesoreria dello Stato.

<sup>442</sup>) Cfr. Banca d'Italia, *Bilancio di cassa e Tesoreria statale*, op.cit. (cfr. nota 183).

Resta peraltro il fatto che per i trasferimenti dello Stato in favore degli enti decentrati, l'intermediazione della tesoreria è invece essenziale in ogni caso. Garantire trasparenza e tracciabilità dei flussi di cassa dal bilancio alla tesoreria e il conseguimento di una loro piena integrazione anche per i conti della tesoreria unica richiede inoltre un pieno sfruttamento dei dati SIOPE (cfr. Capitolo 14).

In generale, una gestione integrata dei dati di bilancio e di tesoreria potrebbe consentire un monitoraggio effettivo sulla cassa non altrimenti conseguibile. L'estensione di tale attività è in grado di offrire un *feedback* rilevante sia al Parlamento, per le decisioni di stanziamento degli anni successivi, sia all'esecutivo per le valutazioni sulla gestione delle amministrazioni. Va però assistita da una maggiore trasparenza delle rappresentazioni contabili e da una struttura del *reporting* più orientato alle specifiche esigenze.

La legge stessa identifica il saldo di cassa delle Amministrazioni pubbliche come l'aggregato da indicare tra gli obiettivi programmatici e i saldi tendenziali nella decisione di finanza pubblica insieme all'indebitamento netto di contabilità nazionale, definendolo come il risultato del consolidamento dei flussi di cassa dei vari sottosettori della pubblica amministrazione identificati dall'Istat. Questa definizione del saldo richiederebbe anche una settorizzazione dei conti di tesoreria che classifichi i flussi di cassa dei vari enti in base al sottosettore di appartenenza, attività al momento resa difficoltosa dalla suddivisione dei conti di Tesoreria in gruppi e raggruppamenti di gruppi basati più che altro su esigenze di contabilità pubblica piuttosto che di classificazione economica.

Sul versante dei crediti della tesoreria, allo stesso modo, è stata sottolineata l'esigenza di accelerare la sistemazione del "Conto sospesi collettivi" limitandone il più possibile l'utilizzo futuro. È importante che le movimentazioni del Conto contengano tutti i dettagli sulla natura delle operazioni contabilizzate. A tale scopo sono stati realizzati degli interventi informatici per consentire l'associazione delle singole movimentazioni del conto al dato relativo ai capitoli di bilancio o al conto di tesoreria a cui afferisce la spesa, in modo da agevolare la successiva sistemazione contabile.

L'avvio del progetto di reingegnerizzazione delle procedure di tesoreria rappresenta un'occasione unica per corrispondere all'esigenza di un maggiore arricchimento del contenuto informativo dei flussi di tesoreria che migliori il raccordo tra bilancio e tesoreria e la connessa attività di rendicontazione della Banca d'Italia.

A tale scopo, si è ritenuto di sottoscrivere un protocollo d'intesa fra Banca d'Italia, RGS e Corte dei conti in cui vengono elencati gli obiettivi del progetto, che vanno ben oltre il semplice rifacimento delle procedure di banca. In particolare, per le finalità che rilevano ai fini della presente disamina, le parti si sono impegnate a collaborare sulla base delle rispettive competenze per: la revisione delle modalità di colloquio informatico tra la Corte dei conti, la Banca e la RGS con riferimento agli adempimenti connessi allo svolgimento del servizio di tesoreria; la revisione complessiva delle anagrafiche del bilancio dello Stato e dei conti di tesoreria nell'ambito della nuova architettura informatica del servizio di tesoreria; l'analisi per la definizione di modalità innovative di organizzazione e trattamento del patrimonio di dati sotteso al sistema di tesoreria, sulla base di linee condivise, per il soddisfacimento delle rispettive esigenze di elaborazione e utilizzo.

Nell'ambito del progetto, verranno realizzate alcune iniziative per accrescere la tracciabilità dei flussi e il grado di integrazione tra bilancio e tesoreria in aggiunta a quanto realizzato finora:

- *una ridefinizione dei criteri e dei codici di classificazione necessari ai fini del raccordo tra bilancio e tesoreria a seguito della modifica della struttura del bilancio dello Stato e della connessa attività di rendicontazione della Banca d'Italia;*
- *la predisposizione di una metodologia per la costruzione automatica e tempestiva dei raccordi tra le gestioni di bilancio e tesoreria;*
- *la predisposizione e l'attuazione di una codifica per la settorizzazione dei conti di tesoreria ai fini della costruzione dei saldi di cassa dei vari sottosettori<sup>443</sup>.*

Nell'ambito del progetto ReTes, uno specifico modulo denominato 'Conti e altre anagrafiche di tesoreria' è in avanzato stato di realizzazione e costituisce il primo modulo realizzativo del progetto ReTes in quanto destinato a realizzare l'architettura di base relativa ai conti di tesoreria e alle anagrafiche (di bilancio e di tesoreria) su cui si fonda tutta l'architettura della tesoreria. Il modulo si pone come obiettivo proprio la ridefinizione dei criteri e dei codici di classificazione necessari ai fini del raccordo tra bilancio e tesoreria a seguito della modifica della struttura del bilancio dello Stato e della connessa attività di rendicontazione della Banca d'Italia (cfr. riquadro 23).

### **RIQUADRO 23**

#### **Il modulo "Conti di Tesoreria e altre anagrafiche" del progetto ReTes**

L'iniziativa, in avanzato stato di definizione, è finalizzata alla realizzazione del nucleo fondamentale dell'intero assetto della nuova Tesoreria, in quanto realizza i servizi di apertura, chiusura e modifica dei conti di Tesoreria. Si tratta degli elementi di base su cui si fonderà il nuovo assetto della tesoreria, non più imperniata su un'architettura che pone le procedure di incasso e pagamento al centro dei lavori, bensì incentrata sui conti di tesoreria; ne beneficeranno trasparenza, leggibilità e sfruttabilità dei dati.

Nel dettaglio, il progetto si occupa dei seguenti elementi che riguardano il servizio Tesoreria dello Stato:

- apertura/chiusura/variazione dei conti di Tesoreria;
- gestione dei capitoli di entrata/uscita del bilancio dello Stato;
- gestione delle anagrafiche di tesoreria.

La realizzazione del modulo della nuova procedura di Tesoreria consentirà di migliorare il servizio offerto all'utenza, rappresentata dalle Amministrazioni centrali e periferiche dello Stato, con incrementi di efficienza, collegabili a:

- rapidità, sicurezza e certezza nell'esecuzione delle disposizioni di apertura, chiusura e variazione dei conti;

<sup>443</sup>) La settorizzazione dei conti potrà essere attuata con l'adozione di una classificazione uniforme dei soggetti giuridici titolari dei conti secondo quanto condiviso dai principali soggetti interessati (MEF, Istat). Al momento, il progetto prevede l'utilizzo della classificazione IPA (Indice delle pubbliche amministrazioni) opportunamente integrata per codificare anche i conti che non sono riconducibili a soggetti facenti parte della classificazione.

- uniformità e chiarezza dei protocolli di colloquio delle disposizioni relative ai conti e alle altre anagrafiche di tesoreria;
- maggiore tracciabilità delle disposizioni di apertura, chiusura e variazione dei conti;
- chiarezza e semplicità nella rendicontazione dei movimenti contabili ed extra-contabili;
- eliminazioni di processi amministrativi ridondanti;
- dismissione di applicazioni desuete o non più utilizzate;
- continuità con i dati del sistema previgente attraverso la previsione di una ripresa dati, da eseguire a tantum, all'avvio o all'occorrenza qualora durante l'esercizio vengano rilevati errori nel nuovo sottosistema.



## 14. 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<sup>444</sup> (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 consente

---

<sup>444</sup> 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.

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<sup>445)</sup> e non è sufficiente se si vuole valutare in termini economici l'attività e i servizi offerti da un ente alla collettività, l'efficacia della sua programmazione rispetto agli obiettivi che intende conseguire e alle risorse di cui complessivamente dispone ecc., tutte informazioni di tipo extracontabile rilevabili da altre fonti. SIOPE costituisce una fonte informativa unica per gli stessi soggetti coinvolti (le amministrazioni pubbliche di contabilità nazionale, per il MEF e per gli altri soggetti istituzionali interessati, ISTAT, Corte dei conti, Parlamento)<sup>446)</sup>.

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<sup>447)</sup> e mandando in pensione, dopo quasi trent'anni, la vecchia rilevazione trimestrale dei flussi di cassa prevista dal citato art. 30. Ciò si evince anche dall'estensione agli inadempimenti SIOPE delle sanzioni attualmente previste per il mancato invio dei prospetti di cassa<sup>448)</sup>.

## 14.1 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

---

<sup>445)</sup> 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.

<sup>446)</sup> Il Fondo Monetario Internazionale, in più occasioni, ha riconosciuto che il SIOPE è una delle più importanti iniziative in materia di finanza pubblica attuate negli ultimi anni grazie all'utilizzo delle reti telematiche e ne ha auspicato il potenziamento. International Monetary Fund, *Italy: Article IV, Consultation, Concluding Statement of the Mission*, 2004 e 2005. Fiscal Affairs Department, Italy: *Budget System Reforms*, May 2007.

<sup>447)</sup> Cfr. *Il monitoraggio della spesa per investimenti pubblici attraverso il SIOPE*, pubblicato sul sito del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato nel quale si sottolinea tra l'altro che il SIOPE "garantisce l'affidabilità e la neutralità nella gestione delle informazioni, grazie alla "terzietà" del sistema bancario e della Banca d'Italia cui sono affidate la raccolta e la trasmissione di dati."

<sup>448)</sup> 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.

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

Successivamente, in una situazione nella quale assunse un ruolo rilevante il Patto di stabilità tra Stato e amministrazioni locali, e nella quale apparve più rapida l'evoluzione verso il federalismo fiscale, venne sottolineata<sup>449)</sup> la necessità per lo Stato centrale, responsabile dell'andamento della finanza pubblica nei confronti dell'Unione Europea, di dotarsi di uno strumento affidabile e trasparente per rilevare quasi in tempo reale la situazione dei conti delle amministrazioni locali. È su questa base che prese corpo la proposta di realizzare un *early warning system*, una rete di monitoraggio in grado di rilevare costantemente l'andamento delle entrate, delle uscite e l'indebitamento degli enti pubblici.

La proposta venne affinata e resa più esplicita in un lavoro nel quale si sottolineava l'esigenza di: a) realizzare un efficiente sistema dei pagamenti pubblici, monitorandone i flussi finanziari; b) definire modalità di assegnazione dei trasferimenti statali idonee a realizzare il superamento della tesoreria unica; c) attuare il coordinamento dei diversi livelli di governo per la verifica del Patto di stabilità. Per ottenere le informazioni necessarie per tali finalità senza compromettere la conoscenza dell'andamento dei conti pubblici, venne suggerito di istituire una procedura condivisa e coordinata con enti pubblici e tesoriere bancari nella quale questi ultimi avrebbero alimentato un sistema informativo sugli incassi e pagamenti degli enti territoriali<sup>450)</sup> i cui dati, opportunamente aggregati, avrebbero consentito al MEF il tempestivo monitoraggio dei conti pubblici.

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

---

<sup>449)</sup> Cfr. Ferro P. e Salvemini G., *Il Patto di stabilità interno*, in *Queste Istituzioni*, nn. 117/120, 1999.

<sup>450)</sup> Cfr. 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 articolano 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.

## 14.2 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<sup>451)</sup>, ha imposto di codificare in modo uniforme gli incassi, i pagamenti e i dati di competenza economica rilevati dalle amministrazioni pubbliche. Un aspetto importante della norma è il fatto che le operazioni effettuate dai tesoriere 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<sup>452)</sup>, che coinvolse diversi attori istituzionali ed operatori: il MEF, i rappresentanti delle amministrazioni pubbliche, la Banca d'Italia, i tesoriere 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

---

<sup>451)</sup> L'art. 104 del Trattato CE assume un rilievo particolare tra le fonti del diritto europeo poiché si pone l'obiettivo di garantire un più stretto coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri e una convergenza duratura; individua una serie di obblighi ai quali gli Stati devono attenersi nell'attuazione delle politiche di bilancio; stabilisce inoltre il divieto di disavanzi eccessivi.

<sup>452)</sup> La RGS, oltre al coordinamento del progetto, ha assunto un ruolo trainante nell'attività di sensibilizzazione dei soggetti coinvolti nella rilevazione e nell'assistenza agli enti che è stata svolta rispondendo alle richieste di chiarimenti e dialogando in rete con i referenti delle singole amministrazioni.

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

I decreti di attuazione dell'art. 28 per le amministrazioni locali, emanati dopo un processo concordato sia a livello tecnico (RGS, ISTAT, Banca d'Italia e amministrazioni pubbliche coinvolte), sia in sede politica (acquisendo il parere della Conferenza Unificata Stato-Regioni-Città e Autonomie locali), hanno visto la luce man mano che si concludeva il confronto con le diverse categorie di enti<sup>453</sup>). La codifica ha richiesto un impegno notevole poiché contestualmente alla stessa è stato predisposto un glossario, disponibile sul sito *web* del MEF, che è una guida operativa per coloro che compilano gli ordinativi di pagamento e le reversali di incasso<sup>454</sup>); le voci del glossario chiariscono i collegamenti tra i codici gestionali e i corrispondenti incassi/pagamenti al fine di evitare errori di attribuzione che possono inficiare la qualità dei dati, uniformando in tal modo il comportamento delle amministrazioni pubbliche<sup>455</sup>).

### 14.3 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,

---

<sup>453</sup>) I decreti per le Regioni, gli enti locali e le Università sono del 18 febbraio 2005 e sono entrati a regime dal 2006 (1° gennaio 2007 per i Comuni con popolazione inferiore a 20.000 abitanti, le Comunità montane, le Comunità isolate e le Unioni di Comuni). Per gli enti del comparto sanità i decreti sono del 5 marzo 2007 e le segnalazioni, in via sperimentale, sono partite a luglio 2007 per diventare definitive a gennaio 2008. Gli enti di ricerca sono entrati in SIOPE a luglio 2007 (decreto del MEF del 14 novembre 2006 con il quale è stata pubblicata una versione aggiornata dei codici degli enti locali e delle Università) mentre gli enti di previdenza inviano i dati gestionali direttamente al MEF dal 1° luglio 2008 (decreto del 9 gennaio 2008). A partire dal 2012 sono entrati gli enti parco e le camere di commercio (decreto del MEF del 12 aprile 2011).

<sup>454</sup>) Un contributo alla diffusione della conoscenza del SIOPE presso gli operatori e alla sua corretta utilizzazione è stato dato dal volume a cura di Venturini D. e Beltrami A., *SIOPE e gli Enti locali*, con prefazione di E. Grisolia, che coordinò fin dall'inizio il progetto SIOPE.

<sup>455</sup>) Una raccomandazione molto importante rivolta dal MEF alle amministrazioni pubbliche, contenuta nei decreti di attuazione, riguarda la necessità di evitare l'utilizzo del criterio della prevalenza nell'attribuzione dei codici gestionali alle entrate e spese (ad esempio, non deve essere utilizzato un unico codice per pagare spese o introitare somme aventi diversa natura); si tratta di una modalità alla quale gli enti debbono attenersi per consentire l'univoca identificazione della natura dell'entrata e della spesa, anche se in alcune realtà tale comportamento ha determinato aggiustamenti nei sistemi informatici.

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

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

Nello scenario delineato il SIOPE ha assunto rilievo strategico come sistema di condivisione e di scambio dei flussi informativi in grado di raccogliere ed elaborare i dati sugli incassi e i pagamenti delle amministrazioni pubbliche, superando i ritardi della rilevazione trimestrale dei flussi di cassa<sup>456</sup>), senza peraltro incidere sui diversi sistemi contabili e di bilancio adottati dagli enti poiché l'elemento unificante è costituito dalle informazioni, simili per tutte le tipologie di enti, obbligatoriamente presenti sulle disposizioni di incasso e pagamento.

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

Il SIOPE è stato anche un fattore di promozione dell'innovazione amministrativa e tecnica nello specifico settore della tesoreria bancaria degli enti pubblici; la necessità

---

<sup>456</sup>) Rispetto alla "trimestrale", il SIOPE offre una base dati qualitativamente più ricca sia dal punto di vista delle categorie gestionali che della cadenza temporale (giornaliera); ciò permette di affinare l'analisi tanto su andamenti più generali che su singole partite, consentendo, per la prima volta, di misurare il fenomeno dei tempi di regolarizzazione delle "carte contabili" (cioè degli incassi/pagamenti in attesa di imputazione contabile) o di mettere in evidenza prassi non sempre in linea con i principi contabili della veridicità, universalità e specificazione richiesti dalla normativa di contabilità pubblica.

per l'ente di effettuare un collegamento amministrativo-procedurale tra bilancio e obbligo di codifica ha, infatti, spinto verso l'adozione di modalità di colloquio ente-tesoriere maggiormente informatizzate, suggerendo spesso una revisione dei processi amministrativi e delle procedure informatiche dell'ente.

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

#### 14.4 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)<sup>457)</sup>.

La codifica uniforme delle unità istituzionali, classificate secondo la metodologia del sistema di contabilità nazionale, agevola la confrontabilità dei dati tra le amministrazioni che intervengono a vario titolo nel circuito di produzione e controllo dei conti pubblici (RGS, ISTAT e Banca d'Italia) e costituisce l'anello di congiunzione con il SIOPE

---

<sup>457)</sup> Il codice identificativo è attribuito dall'ISTAT alle amministrazioni pubbliche appartenenti al settore S13 del Regolamento CE n. 2223/96 del 25 giugno 1996, relativo al Sistema europeo dei conti nazionali e regionali della Comunità; il regolamento include in tale settore "tutte le unità istituzionali che agiscono da produttori di beni e servizi non destinabili alla vendita la cui produzione è destinata a consumi collettivi e individuali ed è finanziata in prevalenza da versamenti obbligatori effettuati da unità istituzionali appartenenti ad altri settori e/o tutte le unità istituzionali la cui funzione principale consiste nella redistribuzione del reddito e della ricchezza del paese".

poiché lo stesso codice viene utilizzato nello scambio dei flussi informativi con i tesoriери bancari degli enti pubblici.

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.

#### **14.5 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 tesoriери degli enti; in un clima di apertura, di collaborazione e di condivisione delle finalità della disciplina, questi soggetti hanno attivamente partecipato alla sua realizzazione, discutendo tutti gli aspetti metodologici e tecnici della procedura e proponendo i miglioramenti necessari al successo dell'iniziativa<sup>458</sup>.

---

<sup>458</sup>) La coerenza e l'affidabilità dei dati ricevuti dai tesoriери degli enti costituisce il presupposto indispensabile per la valorizzazione e l'utilizzo del potenziale informativo SIOPE. In questa direzione sono state di grande utilità le circolari con le quali la RGS ha più volte invitato gli enti alla corretta applicazione dei principi contabili nelle segnalazioni SIOPE e a una tempestiva regolarizzazione delle operazioni effettuate in assenza di documento contabile (c.d. "carte contabili") e quindi prive di codifica gestionale (i codici generici sui titoli di incasso e pagamento sono apposti direttamente dai tesoriери bancari). Il SIOPE ha svolto anche un ruolo incentivante per la sistemazione delle "carte contabili" poiché rileva per ogni ente l'importo e i tempi medi di regolarizzazione delle stesse.

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

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 tesoreri 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.

## **14.6 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](http://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 competenza 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, extra-tributarie, trasferimenti).

A titolo esemplificativo, si possono definire rapporti di composizione tra poste delle entrate per valutare il peso delle diverse fonti di finanziamento (ad esempio la capacità di finanziamento con entrate proprie); rapporti di composizione tra poste della spesa (ad esempio, incidenza della spesa sanitaria sul totale, rapporto tra spese correnti e in conto capitale, spese per il personale sul totale delle spese correnti, incidenza di ciascuna tipologia di spesa in rapporto ad analoghi indici aggregati per le amministrazioni pubbliche); rapporti tra entrate e spese (capacità di finanziamento delle spese con entrate proprie, entrate eccedenti la copertura della spesa sanitaria, rapporto tra spesa per interessi ed entrate proprie). Si potrà inoltre calcolare il peso pro-capite del prelievo tributario locale e predisporre elaborati per il Patto di stabilità interno<sup>459</sup>).

L'archivio può inoltre essere utilizzato per la determinazione del fabbisogno delle amministrazioni locali e del settore pubblico dal lato della formazione, per la costruzione del conto consolidato di cassa delle amministrazioni locali da parte della RGS e per il miglioramento delle previsioni del fabbisogno del settore statale<sup>460</sup>).

---

<sup>459</sup>) Il completamento dell'anagrafica SIOPE consentirà di aggregare i dati con riferimento a una serie di raggruppamenti geografico-dimensionali di enti. Per ogni indicatore potrebbero essere, inoltre, forniti alcuni parametri statistici che ne caratterizzano la distribuzione all'interno del proprio raggruppamento (minimo, media, mediana, massimo, deviazione standard, coefficiente di variazione). La pubblicazione di tali indici sarebbe utile non solo agli enti più piccoli, che non sempre possono disporre di risorse umane e finanziarie sufficienti ad elaborare tali analisi "in casa", ma anche a quelli di maggiori dimensioni (capoluoghi, Regioni); il sito offrirebbe, infatti, a tutti gli enti una serie di indicatori che – essendo determinati secondo regole omogenee – potrebbero essere utilizzati per il *benchmarking*.

<sup>460</sup>) Per le ragioni esposte, il SIOPE si propone come una base informativa che gli organi di vertice delle amministrazioni pubbliche dovrebbero consultare stabilmente per il monitoraggio dell'andamento delle entrate e delle spese, per effettuare i controlli direzionali ed interni, per valutare l'efficienza nella sistemazione contabile dei sospesi. L'omogeneità della base dati, che deriva dall'organicità del sistema di codifiche, offre inoltre la possibilità di effettuare comparazioni temporali e spaziali con enti analoghi o con il proprio comparto di appartenenza.

## 14.7 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, trasparente e condivisa sui conti pubblici, accessibile a tutti i soggetti preposti, nei diversi ambiti istituzionali, al monitoraggio degli stessi. Il rispetto dei vincoli comunitari, degli equilibri e della neutralità finanziaria deve essere garantito, nell'ambito di procedure di coordinamento Stato-regioni-autonomie locali<sup>461)</sup>, dalla possibilità, per tutti i soggetti interessati, di avere una visione unitaria della finanza pubblica attingendo i dati da una base informativa integrata affidabile, aggiornata in tempo reale e consultabile in forma telematica.

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<sup>462)</sup>.

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

---

<sup>461)</sup> Non vi è dubbio che oggi più che mai il modello policentrico imperniato sul decentramento dei livelli di governo del territorio richieda l'attivazione di un sistema di condivisione dei dati e delle informazioni che riguardano la pluralità dei soggetti pubblici. Il concetto di "rete" non solo diviene modello organizzativo di articolazione e collegamento dei centri di governo, ma costituisce anche strumento per la riconduzione ad unità delle informazioni e delle esperienze e, dunque, per la configurazione unitaria dell'ordinamento finanziario pubblico. Ad uno Stato centrale "coordinatore" non può che competere l'attivazione e la gestione dell'architettura su cui la rete si fonda.

<sup>462)</sup> Un esame dei molteplici obblighi informativi a carico degli enti locali – tra i quali va considerata anche la segnalazione di cui all'art. 41 comma 1, della legge 28 dicembre 2001 n. 448 e quella del successivo decreto 1° dicembre 2003, n. 389, in materia di accesso al mercato dei capitali da parte degli enti territoriali – è stato compiuto in Borrello I. e 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.

Per la maggiore chiarezza e affidabilità dei conti sarebbe auspicabile una semplificazione dal punto di vista normativo, l'integrazione informatica tra alcune di queste basi informative di finanza pubblica (quelle più omogenee all'obiettivo della rilevazione) e la semplificazione dei canali di raccolta dei dati, che dovrebbero convergere verso l'utilizzo esclusivo delle reti telematiche; il sistema informativo che verrebbe fuori da questa revisione organizzativa contribuirebbe a far emergere la reale situazione dei conti pubblici locali, rilevandone, con i conti di cassa, le tendenze di breve periodo che richiedono eventuali aggiustamenti degli andamenti indesiderati e, attraverso le altre fonti (bilanci, conti consuntivi, conti territoriali) quelle di medio termine, che forniscono gli elementi necessari per una corretta programmazione delle risorse e degli impieghi in rapporto agli obiettivi ed elementi di riflessione per le analisi sulla qualità della spesa pubblica.

È l'orientamento del Paese verso un modello di Stato caratterizzato da un maggiore decentramento decisionale, amministrativo e fiscale a esigere la disponibilità di un sistema informativo affidabile e completo per tutte le amministrazioni pubbliche. Pur in un contesto che valorizzi l'autonomia locale, nell'ambito della finanza pubblica l'esistenza di vincoli comunitari implica che al decentramento delle responsabilità debba corrispondere il dovere da parte delle amministrazioni pubbliche di fornire una rendicontazione esaustiva, veritiera e tempestiva<sup>463</sup>).

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

---

<sup>463</sup>) La progressiva erosione dei poteri dello Stato centrale, sia dall'alto (Unione europea), sia dal basso (sviluppo delle autonomie) ha posto in discussione il ruolo dello Stato come soggetto “di governo” dei flussi finanziari, accentuandone però le caratteristiche di soggetto regolatore e controllore dei flussi stessi (quindi, a maggior ragione, coordinatore). Così Borrello I., *Alcune riflessioni, cit.* Sulle vicende che hanno caratterizzato la forma statale in relazione all'integrazione comunitaria e alle forme di cooperazione “ultrastatali”, si veda Cassese S., *Oltre lo Stato*, Bari, Editori Laterza, 2007.

deve rinunciare a porre in essere un *early warning system* sull'andamento dei conti pubblici che lo ponga al riparo dalle sorprese dei consuntivi<sup>464</sup>).

Non è superfluo sottolineare che il monitoraggio dei conti pubblici è un aspetto essenziale di un modello di *governance* del federalismo basato su strumenti per la rendicontazione, per la valutazione delle politiche pubbliche, per il coordinamento della finanza pubblica e per l'efficacia del sistema di controlli di gestione interni ed esterni<sup>465</sup>) che renda possibile la conoscenza in tempo reale dell'andamento dei conti e agevoli l'adozione tempestiva di interventi correttivi. In questa prospettiva, il SIOPE rivela tutta la sua utilità poiché mette a disposizione dello Stato uno strumento di rilevazione tempestiva e affidabile della situazione delle autonomie locali e a queste ultime offre, con la massima trasparenza, la possibilità di impostare adeguate politiche di bilancio e di confrontare i propri conti con quelli di enti simili o geograficamente vicini (e concorrenti). L'elaborazione di *benchmarks* verificabili da tutte le amministrazioni per finalità comparative è infatti una delle migliori opportunità che una base dati condivisa ed accessibile a tutti può fornire; su questo specifico versante occorre che gli stessi enti e gli organismi di categoria affilino le armi in vista del federalismo, sfruttando appieno il potenziale del SIOPE.

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

Una non coerente applicazione dei principi di autonomia delle amministrazioni locali ha determinato una situazione nella quale ciascuna categoria di enti (e in particolare le regioni) ha adottato schemi di bilancio e principi contabili in parte diversi, 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

---

<sup>464</sup>) Si tratta di un obiettivo possibile, che indirizzerebbe l'ordinamento amministrativo italiano e i rapporti Stato-autonomie locali verso un modello di funzionamento non piramidale, bensì "a rete", caratterizzato da rapporti di collaborazione, di scambio delle informazioni e di coordinamento tra Stato e soggetti pubblici dotati di ampia autonomia costituzionale. In definitiva, il sistema delle reti telematiche consente di procedere verso il decentramento amministrativo e il federalismo fiscale senza perdere di vista le esigenze di coesione del sistema dei conti pubblici.

<sup>465</sup>) Il tema dei controlli sulle gestioni pubbliche assume notevole rilievo all'interno della più ampia riforma della pubblica amministrazione ed è di grande rilevanza anche per la Banca d'Italia, in quanto il maggior grado di efficacia ed efficienza della spesa pubblica si riflette positivamente sulla conduzione della politica monetaria, anche nel nuovo scenario costituito dall'Unione economica e monetaria europea. L'interesse della Banca d'Italia deriva anche dalla costante dialettica tra la stessa e la pubblica amministrazione in ragione dell'esercizio del servizio di tesoreria per conto dello Stato e della gestione del sistema dei pagamenti pubblici (cfr. Banca d'Italia, Atti dei Convegni sul *Nuovo sistema di controlli sulla spesa pubblica*, Perugia, 1994 e su *I controlli delle gestioni pubbliche*, Perugia, 1999).

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

Nel frattempo, l'esigenza di armonizzazione<sup>466)</sup> 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"<sup>467)</sup> che, con gli opportuni affinamenti ed integrazioni, diventi la base per costruire i bilanci di competenza economica di ciascuna tipologia di enti<sup>468)</sup>. 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.

---

<sup>466)</sup> Il tema dell'armonizzazione dei principi e delle regole contabili in materia di rappresentazione dei bilanci pubblici è oggetto di particolare attenzione a livello internazionale. L'IPSASB, *International Public Sector Accounting Standards Board*, Comitato permanente che opera nell'ambito dell'*International Federation of Accountants* (IFAC), ha prodotto numerosi documenti volti a soddisfare le esigenze di "financial reporting" degli enti pubblici nazionali. Attraverso le *International Public Sector Guidelines*, il Comitato ha individuato le *best practices* per la gestione finanziaria e contabile del settore pubblico, raccomandandone l'adozione allo scopo di favorire la corretta elaborazione dei dati contabili, migliorarne la trasparenza e la capacità di informazione e di orientamento. Gli studi più recenti sono indirizzati verso la ricognizione delle voci di entrata e di spesa nell'ambito dei documenti contabili del settore pubblico, al fine di favorire la transizione dal criterio della cassa a quello della competenza economica (*accrual basis of accounting*). Fin dal 2000 l'attività dell'IPSASB si è concentrata sul problema dell'informazione finanziaria e contabile per i livelli di governo nazionale, regionale e locale. Il Comitato ha elaborato principi contabili uniformi in ambito pubblico e *benchmarks* per la valutazione delle politiche di bilancio, ha promosso programmi di formazione e ricerca, ha facilitato lo scambio di informazioni tra esperti e operatori contabili del settore pubblico. Ad oggi, il Comitato ha emanato una serie di principi contabili internazionali, che vanno dalle modalità di presentazione del bilancio alla contabilizzazione degli investimenti, delle commesse, delle partecipazioni, ecc, fino alla presentazione delle informazioni contabili articolate per settori.

<sup>467)</sup> È possibile che questo "modello" di bilancio semplificato possa gradualmente affiancarsi e poi sostituire il bilancio di competenza, spesso disatteso, troppo articolato, illeggibile e poco trasparente, in molti casi vissuto dagli enti come un adempimento formale in presenza di un "bilancio gestionale" che effettivamente ne rappresenta l'attività. Deve osservarsi, tra l'altro, che il bilancio di pura competenza finanziaria è presente in poche realtà, e tra queste l'Italia, e che nei paesi che hanno maggiormente puntato sull'aspetto concreto, gestionale, del bilancio "realizzabile e sostenibile", esso è stato sostituito dal bilancio di cassa e in altri, la maggioranza, da quello di competenza economica, che è sicuramente più rappresentativo della "veridicità" dei conti, è necessario per costruire l'indebitamento netto, misura meglio il "tasso di realizzazione" di una politica di bilancio, è richiesto dalla partecipazione all'Unione Europea.

<sup>468)</sup> L'importanza dell'esperienza del SIOPE per la finalità di armonizzazione dei bilanci pubblici venne sottolineata da Mazzotta B., *Fiscal consolidation in an evolving Institutional Framework: the Italian Experience*, intervento al *workshop Fiscal discipline and public sector efficiency*, organizzato dalla RGS nei giorni 10 e 11 luglio 2008. In particolare, l'esponente della RGS sostenne che il controllo sulla spesa locale richiede il rafforzamento dell'azione di monitoraggio, superando la frammentazione degli standard adottati per la redazione dei documenti contabili e accelerando i tempi di acquisizione delle informazioni". Per Mazzotta, "in prospettiva il SIOPE può rappresentare il veicolo per l'introduzione di un sistema di contabilità integrata, basato su bilanci armonizzati e messi in rete. Solo l'adozione di un tale sistema, basato sullo stesso linguaggio contabile adottato per fissare gli obiettivi di indebitamento netto e di debito delle pubbliche amministrazioni, può garantire il necessario coordinamento tra le politiche dei diversi livelli di governo e consentire il monitoraggio in tempo reale della finanza decentrata".

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. 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<sup>469)</sup>) o del CIG (Codice Identificativo della Gara)<sup>470)</sup>.

## 14.8 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,

---

<sup>469)</sup> Il CPV comprende oltre 8.000 codici. Sono previste tabelle di corrispondenza tra il CPV e la “*Classificazione dei prodotti associati alle attività nella Comunità economica europea (CPA)*”, che è la versione europea della “*Central Product Classification*” (CPC), standard per la classificazione statistica dei prodotti elaborato dalle Nazioni Unite. Analoghe tabelle sono previste per la “*Nomenclature statistique des activités économiques dans la Communauté européenne*” (NACE), che è un sistema di classificazione generale utilizzato per uniformare le definizioni delle attività economiche e industriali nei diversi Stati dell'Unione Europea. In Italia, l'ISTAT ha tradotto la codifica NACE nella classificazione ATECO. Il CPV è composto da un vocabolario principale (su 5 livelli), che ne costituisce la parte essenziale e definisce l'oggetto dell'appalto e da un vocabolario supplementare (su 2 livelli) che consente di introdurre dati qualitativi complementari.

<sup>470)</sup> 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.

che dovrà facilitare il monitoraggio della finanza pubblica. A tal fine è stato approntato l'elenco delle voci del bilancio finanziario e dei conti economici e patrimoniali, in modo da consentire la rilevazione unitaria dei fatti gestionali, che è unica e obbligatoria per tutte le amministrazioni pubbliche (con i necessari adeguamenti in considerazione delle caratteristiche peculiari dei singoli comparti) e rappresenta la struttura di riferimento per la predisposizione dei documenti contabili e di finanza pubblica.

Il D.Lgs. 118/2011 ha previsto un periodo di sperimentazione che è stato avviato nel 2012<sup>471)</sup> ed ha avuto esito positivo, facendo emergere “[...] la necessità di predisporre [...] l’emanazione entro il mese di luglio 2013[...]” dello schema del decreto legislativo integrativo del decreto n. 118 del 2011 “[...] per permettere agli enti territoriali il tempo necessario per adeguare i propri sistemi informativi-contabili alle significative novità della riforma” che sarebbe dovuta partire il 1° gennaio del 2014<sup>472)</sup> 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<sup>473)</sup>. ARCONET (acronimo per individuare l’armonizzazione contabile degli enti territoriali), portando quindi i bilanci delle amministrazioni pubbliche ad essere omogenei, confrontabili e aggregabili, consentirà:

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

---

<sup>471)</sup> La disciplina della sperimentazione ha riguardato: a) il principio contabile generale della competenza finanziaria potenziata, secondo la quale le obbligazioni passive e attive giuridicamente perfezionate sono registrate nelle scritture contabili con l’imputazione all’esercizio nel quale esse vengono a scadenza; b) i principi contabili riguardanti la contabilità finanziaria, quella economica patrimoniale, la redazione del bilancio consolidato; c) gli schemi di bilancio per missioni e programmi relativi al bilancio annuale di competenza e di cassa, al bilancio pluriennale, al rendiconto, articolato in conto del bilancio, conto economico e stato patrimoniale, al bilancio consolidato; d) il Piano dei conti integrato; la codifica della transazione elementare; f) il sistema di indicatori di risultato semplici, misurabili e riferiti ai programmi di bilancio; g) la tassonomia per gli enti strumentali degli enti territoriali che adottano la contabilità civilistica. Cfr. *Relazione al Parlamento sui risultati della sperimentazione*, presentata dal MEF al Parlamento il 23 maggio 2013.

<sup>472)</sup> Cfr. *Relazione al Parlamento*, *op. cit.*

<sup>473)</sup> La nuova configurazione del principio di competenza finanziaria consentirà, tra l’altro, di evitare l’accertamento e l’impegno di obbligazioni inesistenti, riducendo in maniera consistente l’entità dei residui attivi e passivi; conoscere i debiti commerciali degli enti grazie alla nuova definizione di residuo passivo conseguente all’applicazione del principio della competenza finanziaria potenziata; aumentare la funzione programmatica del bilancio; favorire la modulazione dei debiti finanziari secondo gli effettivi fabbisogni degli enti; avvicinare la competenza finanziaria alla competenza economica. Cfr. *Relazione al Parlamento*, *op. 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](http://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](http://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](http://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.



## 15. SIOPE+

di Carlo Maria Arpaia e Marco Fattore

### Premessa

Il progetto SIOPE+, nato per accrescere la trasparenza delle informazioni sui flussi finanziari degli enti pubblici e per rispondere ai rilievi mossi dall'Unione Europea sul ritardo col quale le amministrazioni pubbliche pagano i propri fornitori, assume un rilievo strategico per la Banca d'Italia anche, e soprattutto, per i positivi impatti sull'efficienza del sistema dei pagamenti pubblici. In cosa consiste tale sistema? Quali sono le differenze e quali, invece, le relazioni col sistema dei pagamenti e per quale motivo può essere utile analizzarlo in maniera distinta? In che modo SIOPE+ può aumentarne l'efficienza e condizionarne l'evoluzione? Nei paragrafi che seguono cercheremo di dare risposta a questi interrogativi.

### 15.1 Da Siope a Siope+

La conoscenza dei flussi finanziari degli enti pubblici e della loro natura sta assumendo un rilievo sempre più strategico per il monitoraggio e la trasparenza della finanza pubblica: non solo il decisore di politica economica ha bisogno di disporre di informazioni affidabili in tempi rapidi, ma la numerosità degli attori che a vario titolo sono coinvolti nel processo di controllo della finanza pubblica, a livello nazionale e internazionale, rende ormai indispensabile dotarsi di strumenti che aumentino e migliorino la conoscenza dei conti pubblici. Questo processo, tuttavia, non è nuovo e, già nel 2006, la Ragioneria Generale dello Stato aveva affidato alla Banca d'Italia la realizzazione e la gestione del Sistema Informativo degli Enti Pubblici (SIOPE) – che raccoglie informazioni giornaliere sulla natura degli incassi e dei pagamenti effettuati dai tesoriere degli enti pubblici – al fine di rendere più tempestiva e accurata la redazione dei conti trimestrali di cassa dei diversi settori dell'amministrazione pubblica.

Il SIOPE, che rappresenta tuttora un *unicum* a livello internazionale, basa la sua originalità su due pilastri: 1) **una codifica uniforme**, che descrive la natura economica dell'incasso e della spesa; 2) **il ruolo svolto dal tesoriere**, che, oltre a effettuare le segnalazioni sulla base dei documenti trasmessi dall'ente, controlla la presenza e la correttezza delle codifiche.

Dal 2009 SIOPE ha definitivamente sostituito il precedente sistema di segnalazione alla Ragioneria Generale dello Stato, contribuendo a ridurre i tempi di redazione dei conti trimestrali di cassa e ad accrescere il livello di dettaglio dei dati disponibili, resi omogenei dalla definizione di una codifica uniforme, ulteriormente armonizzata con il passaggio, nel 2017, al sistema ARCONET<sup>474</sup>). Obbligando gli enti a indicare le codifiche gestionali sui documenti d'incasso e pagamento (pena il rifiuto da parte del tesoriere di eseguire

---

<sup>474</sup>) Sull'argomento è intervenuto il Decreto del Ministro dell'Economia e delle finanze del 9 giugno 2016 (Adeguamento della codifica SIOPE degli enti territoriali e dei loro organismi e enti strumentali in contabilità finanziaria, al piano dei conti integrato, in attuazione dell'art. 8 del D. Lgs. 118 del 2011).

l'operazione) SIOPE ha inoltre contribuito ad accelerare il processo di digitalizzazione e di armonizzazione delle procedure contabili, incentivando l'inserimento di controlli e automatismi. Dal 2013 i dati raccolti sono disponibili in modalità aperta.

Il quadro informativo sulla finanza pubblica si è ulteriormente arricchito con l'istituzione, nel 2012, della Piattaforma dei Crediti Commerciali (PCC) e con l'obbligo di fatturazione elettronica per tutte le pubbliche amministrazioni (definitivo dal 2015). È stato, inoltre, progressivamente potenziato il ruolo della BDAP (Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche) che contiene l'anagrafe degli enti pubblici, il bilancio finanziario dello Stato e raccoglie i dati trasmessi dagli enti ai sensi della L. 196/09. Il sistema PCC-SIOPE, tuttavia, non consente di conoscere il momento in cui ciascuna fattura viene pagata e, quindi, di calcolare in modo puntuale i ritardi nei tempi di pagamento delle fatture da parte delle PA (tema sul quale è in corso nei confronti dell'Italia una procedura d'infrazione davanti alla Corte di Giustizia, promossa dalla Commissione Europea).

Il SIOPE+, introdotto dalla legge 11 dicembre 2016 (legge di bilancio 2017), nasce proprio dall'esigenza di integrare i sistemi informativi della PCC e del SIOPE: la Banca d'Italia, nell'ambito della tesoreria statale e in linea di continuità con il progetto SIOPE, ha pertanto sviluppato la piattaforma informatica SIOPE+ che si pone tra l'ente e il tesoriere nella trasmissione, per via esclusivamente telematica, degli ordini di pagamento e incasso. Ciò consente di rilevare, in maniera automatica e direttamente dai documenti contabili prodotti dagli enti, le informazioni necessarie per il monitoraggio dei conti pubblici, dei tempi di pagamento dei debiti commerciali, delle spese fatte in esecuzione di gare d'appalto (tracciabilità) e, in prospettiva, di tutto il ciclo attivo e passivo delle pubbliche amministrazioni.

## 15.2 Cos'è SIOPE+: obiettivi e caratteristiche

Il potenziale innovativo della nuova architettura introdotta da SIOPE+ va oltre la produzione di dati ufficiali sui flussi finanziari pubblici: attraverso la completa dematerializzazione e la standardizzazione del colloquio tra PA e tesoriere, SIOPE+ comporta notevoli vantaggi per il sistema dei pagamenti pubblici.

La definizione e l'emanazione, da parte dell'Agenzia per l'Italia Digitale (AgID), di un nuovo *standard* per l'emissione degli ordinativi di pagamento e incasso (OPI) – integrato con gli elementi necessari a monitorare i pagamenti di natura commerciale (estremi della fattura elettronica) e vincolato a precisi requisiti di formato – rappresentano un primo essenziale presupposto del progetto e consentono alla piattaforma SIOPE+ di accentrare il controllo del rispetto dei formalismi dello *standard*, garantendone l'univocità.

Un secondo livello di armonizzazione del colloquio tra amministrazioni pubbliche e tesoriere è avvenuto attraverso la definizione delle "Regole di colloquio" con SIOPE+, che rappresentano la modalità tecnica con cui enti, tesoriere e relativi *partner* tecnologici devono scambiarsi i flussi "OPI" per il tramite della nuova piattaforma. L'univocità del canale e delle modalità di colloquio avviene, peraltro, utilizzando un modello innovativo di cooperazione applicativa, quello delle API – *Application Programming*

*Interface* – che semplifica il lavoro di programmazione anche grazie alla pubblicazione delle specifiche in modalità aperta (OpenAPI); i servizi API REST di SIOPE+ sono, in particolare, coerenti con i principi del nuovo modello di interoperabilità, diffusi da AgID a maggio 2019, che mirano ad aumentare il livello di interazione automatizzata tra amministrazioni pubbliche, contenendone al contempo i costi.

Attraverso la standardizzazione delle modalità di colloquio tra ente pubblico e tesoriere, SIOPE+ disegna una nuova architettura nei rapporti tra amministrazioni pubbliche e sistema bancario favorendo, per tale via, la razionalizzazione del sistema dei pagamenti pubblici e rendendo sia gli enti sia le banche maggiormente disponibili all'innovazione.

SIOPE+ è stato realizzato dalla Banca d'Italia d'intesa con la Ragioneria Generale dello Stato e con l'AgID e si basa su una piattaforma che, attraverso servizi *web*, intermedia tutti i flussi informativi scambiati tra gli enti e i rispettivi tesorieri/cassieri (ordinativi e reversali, messaggi di servizio, giornali di cassa). Attraverso lo standard OPI e le Regole di colloquio lo scambio di documenti e informazioni tra amministrazione pubblica e tesoriere è armonizzato e controllato dalla piattaforma SIOPE+. La presenza di una rigorosa procedura di registrazione che coinvolge in maniera integrata la Banca d'Italia e la Ragioneria Generale dello Stato, lo scambio di certificati applicativi e, non ultimo, l'applicazione della firma digitale su tutti i flussi inviati da enti e tesorieri garantisce infine che il colloquio con la piattaforma rispetti elevati requisiti di sicurezza.

La separata evidenza, all'interno dello standard OPI, dei pagamenti di natura commerciale e dei dati di fatturazione consente, attraverso l'integrazione tra le basi dati della PCC e di SIOPE+, di verificare sia il momento dell'emissione del mandato – che ai sensi della normativa vigente rileva come *dies a quo* per il calcolo dei tempi di pagamento dei debiti commerciali – sia quello dell'effettivo pagamento. Questo sistema alimenta la PCC in maniera automatica e con cadenza giornaliera. Il dato trasmesso da SIOPE+ alla PCC ha natura contabile e permette di registrare automaticamente anche la notizia, comunicata dal tesoriere, di eventuali pagamenti non andati a buon fine, allineando di conseguenza la base dati della PCC.

### 15.2.1 La sperimentazione e l'avvio a regime

Il sistema SIOPE+, al fine di minimizzare gli impatti sulle controparti, è stato progettato in modo che l'intermediazione della piattaforma risultasse “neutrale” nel rapporto tra ente e tesoriere dal punto vista giuridico e tecnico; il livello di armonizzazione richiesto e il tasso d'innovazione introdotto hanno suggerito un approccio graduale e condiviso alla sua realizzazione.

Nei mesi di luglio e ottobre 2017 sono state avviate due fasi di sperimentazione che hanno coinvolto circa 30 enti di diversa natura (due regioni, cinque province, una città metropolitana e 22 comuni). A tali enti è stato chiesto di effettuare diverse tipologie di collaudi volti a verificare il corretto funzionamento della piattaforma, a esito dei quali gli enti hanno cominciato a operare esclusivamente attraverso SIOPE+.

La sperimentazione ha offerto spunti per verificare la validità delle scelte tecniche effettuate, per mettere a punto alcuni meccanismi operativi e per migliorare la qualità

della documentazione messa a disposizione delle controparti di SIOPE+ attraverso i siti web di Banca d'Italia, MEF e AgID. La rete di relazioni stabilitesi in questa fase tra le tre istituzioni che hanno promosso il progetto, gli enti, le banche, le *software house* e le relative associazioni di categoria, ha consentito di istituire tavoli di confronto nell'ambito dei quali condividere le principali scelte e di trovare soluzioni innovative per il sistema dei pagamenti pubblici.

Dal mese di gennaio 2018 sono entrati a regime le regioni, le province e le città metropolitane: il piano di progressiva estensione di SIOPE+ all'intera PA ha comportato la migrazione dei comuni (dai più grandi ai più piccoli) e delle strutture sanitarie nel corso del 2018; le camere di commercio, gli enti di ricerca, le università, gli altri enti locali hanno aderito a partire dal 1° gennaio 2019; nel 2020 è stata inoltre gestita l'adesione delle fondazioni lirico-sinfoniche e di alcune autorità amministrative indipendenti; infine, gli istituti scolastici della Provincia autonoma di Trento hanno optato volontariamente per l'ingresso in SIOPE+ a luglio 2020 e ciò ha portato le adesioni oltre 9.600.

### 15.3 Il potenziale informativo di SIOPE+

L'invio all'infrastruttura SIOPE+ di tutti i documenti contabili elementari arricchisce il patrimonio informativo a disposizione della Ragioneria Generale dello Stato e della Banca d'Italia di dati e informazioni con un elevatissimo livello di dettaglio. Ciò consente da una parte agli utilizzatori istituzionali di disporre di tutte le informazioni relative alle operazioni d'incasso e pagamento della PA, dall'altra di accrescere l'offerta informativa in modalità "*open*" (attraverso il sito [www.siope.it](http://www.siope.it)) rivolta alla generalità del pubblico, allargandone lo spettro ad ambiti (aree tematiche) come gli incassi e pagamenti delle PA, la tracciabilità, l'efficienza dei sistemi contabili delle PA e, le relazioni tra enti e tesoriери.

L'utilizzo delle informazioni contenute nei pagamenti e negli incassi intermediati dal SIOPE+ può essere ricondotto alle seguenti principali aree tematiche:

1. **incassi e pagamenti delle PA:** l'integrazione del SIOPE+ con la piattaforma PCC consente già oggi di monitorare i tempi di pagamento delle fatture, di fornire informazioni più generali sulla classificazione economica delle spese e, in prospettiva, di seguire il ciclo attivo e passivo delle PA nelle diverse fasi. Sarà, altresì, possibile elaborare statistiche su tipologia e localizzazione geografica dei creditori delle PA, predisporre indicatori su tipologie di strumenti di pagamento e incasso utilizzati, e tracciare la tempestività dei tesoriери nell'esecuzione di pagamenti e incassi "pubblici". Quest'ultima tipologia di informazioni potrà essere particolarmente utile per fornire indicazioni quantitative sui servizi di pagamento offerti alle PA, ambito fino a oggi inesplorato;
2. **tracciabilità dei pagamenti:** la valorizzazione dei codici CIG (Codice Identificativo di Gara) e CUP (Codice Univoco di Progetto) in associazione a pagamenti e incassi per opere pubbliche consentiranno di potenziare la tracciabilità della spesa pubblica e di offrire tali informazioni in modalità aperta;

3. **efficienza dei sistemi contabili** delle PA e integrazione con le procedure di pagamento: si potranno rendere pubblici i tempi di regolarizzazione dei “sospesi” che forniscono una misura sia della leggibilità dei flussi finanziari di ciascun ente sia della capacità di quest’ultimo di gestire la propria contabilità in maniera efficiente e trasparente; inoltre, attraverso le statistiche sui codici di errore prodotti dalla piattaforma, si potranno rilevare informazioni sul livello d’informatizzazione dell’ente e sul grado di integrazione del sistema contabile con gli altri sistemi informativi interni e con le procedure di pagamento del tesoriere;
4. **relazioni tra enti e tesorieri:** dagli ordinativi di pagamento e incasso, si possono ricavare informazioni sulla tipologia di servizi offerti agli enti (tesoreria o cassa) e sulle linee di credito concesse e utilizzate. Sarà, inoltre, possibile, conoscere il ricorso degli enti e delle banche a “tramiti” tecnologici e i relativi servizi offerti.

### 15.3.1 SIOPE+ per la misurazione dei tempi di pagamento delle PA

Il corretto funzionamento di SIOPE+ e l’attività di monitoraggio dei pagamenti di natura commerciale sono fortemente collegati allo scambio di flussi informativi che avviene tra la PCC, la Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche (BDAP) e SIOPE+. L’integrazione tra queste tre importanti basi dati avviene attraverso un protocollo di colloquio che regola lo scambio di informazioni anagrafiche, di dati sulle fatture attive e di dati sugli ordini d’incasso e pagamento intermediati da SIOPE+. In particolare:

- SIOPE+ acquisisce giornalmente dalla PCC le fatture che risultano non pagate, l’elenco dei tramiti tecnologici (c.d. A2A) abilitati dagli enti al colloquio con la piattaforma, la lista degli enti che hanno chiesto di essere esonerati dai collaudi;
- attraverso la PCC, SIOPE+ riceve dalla BDAP i flussi anagrafici che definiscono le diverse categorie di amministrazioni secondo la codifica IPA (Indice delle Pubbliche Amministrazioni), col dettaglio dei codici rilasciati dall’ISTAT per le finalità del SIOPE agli enti e alle loro articolazioni;
- PCC riceve da SIOPE+ l’elenco delle utenze registrate oltre, ovviamente, a tutti i flussi intermediati.

Un ulteriore effetto del colloquio continuo tra SIOPE+, PCC e BDAP è la condivisione di dati e informazioni fondamentali per le analisi di finanza pubblica, sulla base di un formato omogeneo. Proprio con riferimento alle informazioni utili all’analisi della finanza pubblica, l’interazione tra le diverse basi dati è fondamentale per quantificare sia lo *stock* dei debiti commerciali sia i tempi di pagamento delle fatture, informazioni che fino alla realizzazione del SIOPE+ si potevano stimare attraverso indagini campionarie ma non ricavare a partire direttamente dagli ordinativi di pagamento<sup>475)</sup>.

---

<sup>475)</sup> I dati diffusi dal MEF a giugno 2020 indicano un costante miglioramento dei tempi di pagamento negli ultimi anni, passati da una media di 74 giorni nel 2015 a una di 48 nel 2019. Contestualmente, anche i tempi medi di ritardo sono passati da 27 giorni a 1 giorno. I miglioramenti più significativi hanno riguardato gli enti del Sistema Sanitario Nazionale e le Regioni.

## 15.4 Il ruolo di SIOPE+ nell'evoluzione del sistema dei pagamenti pubblici

L'impatto di SIOPE+ può essere colto su due piani distinti.

Il primo coincide con la motivazione principale che ha spinto il Ministero dell'Economia e la Banca ad attribuire un rilievo strategico al progetto e a seguirne l'attuazione con particolare determinazione, rimuovendo ogni possibile ostacolo alla sua realizzazione: il **potenziamento del patrimonio informativo sui flussi finanziari pubblici**. La finalità più immediata ed evidente è il monitoraggio dei tempi di pagamento dei debiti commerciali, anche a seguito della procedura d'infrazione avviata dalla Commissione Europea, ma dalla descrizione del sistema risulta chiaro quanto l'architettura creata possa dispiegare un potenziale ben più ampio e, in parte, ancora da esplorare.

Meno rilevante come fattore propulsivo, ma altrettanto strategico, è la prospettiva della **razionalizzazione e dell'incremento di efficienza nelle relazioni tra amministrazioni e tesoriere** che è frutto della nuova architettura introdotta da SIOPE+. Per cogliere appieno i vantaggi di tale razionalizzazione può essere utile esaminare separatamente il punto di vista delle PA e quello delle banche. A tal fine nei paragrafi che seguono si esamineranno i risultati di un breve questionario rivolto a un numero limitato ma rappresentativo di banche ed enti<sup>476)</sup> che, avendo avviato per primi le nuove modalità introdotte da SIOPE+, hanno avuto modo di svolgere una prima valutazione su costi e benefici del nuovo sistema.

### 15.4.1 La dematerializzazione e l'armonizzazione del colloquio ente-tesoriere: vantaggi per la PA

Il primo, generale, traguardo raggiunto attraverso la progressiva estensione di SIOPE+ è la completa dematerializzazione dei flussi documentali e informativi scambiati tra ente e tesoriere. La dematerializzazione può essere ritenuta di per sé un vantaggio perché consente di eliminare i supporti cartacei e di abbattere gli oneri di trasporto e conservazione e i connessi rischi operativi.

Una gestione informatica delle informazioni contenute in tali documenti consente inoltre di razionalizzare e aumentare il grado di automazione delle procedure informatiche che intervengono nel ciclo attivo/passivo dell'ente, favorendo l'integrazione tra il sistema contabile e gli altri sistemi informativi (*front-office* e *back-office*, gestione delle risorse umane, *procurement*, ecc...). È ragionevole attendersi ulteriori positivi impatti anche sui processi di lavoro e sulle scelte organizzative: la disponibilità immediata dei dati e l'abbandono di ogni supporto fisico consente di comprimere i tempi di esecuzione di alcune attività chiave nei processi di lavoro, di razionalizzarli rendendoli, per tale via, più veloci ed efficienti, di utilizzare le risorse umane in maniera più flessibile.

Agli enti intervistati è stato chiesto di esprimere un giudizio su ciascuno dei precedenti aspetti e di effettuare una valutazione dei costi e dei benefici di SIOPE+.

---

<sup>476)</sup> Hanno risposto al questionario 5 banche (Intesa Sanpaolo, Unicredit, Banca Popolare di Sondrio, Monte dei Paschi di Siena e Poste italiane) rappresentative di circa un terzo degli enti oggi in produzione e 6 enti (2 regioni, una città metropolitana e tre comuni).

Dalle risposte fornite emerge una prima valutazione generalmente positiva degli impatti del progetto sull'efficienza degli enti. L'impatto sulle procedure informatiche dell'ente è stato giudicato medio alto da tutti gli enti che hanno apprezzato l'incremento nell'automazione del ciclo attivo/passivo, la spinta verso la dematerializzazione e la conservazione sostitutiva e verso una maggiore integrazione del sistema contabile con gli altri sistemi informativi interni e con piattaforme esterne all'ente stesso.

È stato inoltre svolto un primo esercizio sugli enti che per primi hanno aderito alla piattaforma SIOPE+ con l'obiettivo di rilevare la capacità di tali enti di incrementare l'integrazione tra il sistema contabile e il registro delle fatture. Nel caso in cui l'ente invii alla piattaforma un ordine di pagamento che si riferisce a una fattura non presente nel *database* PCC-SIOPE+, il sistema restituisce un *warning* non bloccante che invita l'ente a verificare la correttezza dei dati indicati. Tale messaggio viene prodotto anche nel caso in cui i codici "chiave" per identificare univocamente una fattura vengano trascritti nell'ordine di pagamento in un formato non corretto.

Anche l'impatto sui processi e sulle scelte organizzative viene giudicato dagli enti positivo e rilevante, in particolar modo per la possibilità di razionalizzare i processi di lavoro e di migliorare le procedure di riconciliazione. Tutti gli enti hanno inoltre sottolineato come nel medio periodo (3-5 anni) il risparmio di risorse connesso con l'adesione dell'ente a SIOPE+ superi i costi iniziali necessari per l'adeguamento alle nuove modalità, ritenuti generalmente poco rilevanti.

#### **15.4.2 La dematerializzazione e l'armonizzazione del colloquio ente-tesoriere: vantaggi per i tesoriери**

Le banche tesoriere hanno visto con favore l'introduzione di norme che obbligassero gli enti a una gestione completamente dematerializzata dei flussi documentali scambiati con il tesoriere e, più in generale, di regole di comportamento che stabilissero in maniera armonizzata e conforme alle regole di contabilità degli enti locali, gli ambiti di competenza e responsabilità. In tale ottica SIOPE+ è stato accolto dal sistema bancario come un'innovazione dalla valenza sicuramente positiva che avrebbe introdotto elementi di semplificazione e razionalizzazione in un segmento di mercato, quello dei servizi di tesoreria e di cassa, che negli ultimi anni aveva potuto beneficiare meno di altri degli effetti dell'evoluzione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

Le banche intervistate giudicano medio-alto l'impatto che le nuove modalità introdotte da SIOPE+ stanno avendo sull'incremento del grado di automazione delle procedure informatiche del tesoriere e sulla loro razionalizzazione. Di una certa rilevanza viene considerata la possibilità di accrescere il grado di integrazione tra tali procedure e le altre piattaforme della banca.

Anche i tesoriери sono concordi nell'affermare che SIOPE+ potrà avere un effetto positivo sulla semplificazione dei processi di lavoro e sulla riduzione del rischio operativo, mentre meno rilevante (anche se comunque positivo) è l'impatto che le nuove modalità potranno avere nell'accrescere la flessibilità nelle scelte organizzative della banca.

Il bilancio tra investimenti sostenuti per adeguarsi al nuovo sistema e i connessi risparmi di risorse ipotizzabili nel medio periodo risulta positivo anche per le banche.

### 15.4.3 La razionalizzazione del mercato dei servizi di tesoreria e di cassa

Il contesto finora descritto ha modificato gli equilibri tra domanda e offerta che si erano stratificati negli anni nel mercato dei servizi di tesoreria e di cassa, creando tensioni nelle procedure di aggiudicazione. Tali difficoltà, come documenta un ampio studio prodotto dal Ministero dell'Interno nel 2016<sup>477</sup>), sono riconducibili in parte alle determinanti economiche descritte nel presente lavoro e alla connessa impossibilità da parte degli enti di trovare spazi finanziari di bilancio per prevedere una remunerazione esplicita di tali servizi. Nell'analizzare le determinanti dell'equilibrio tra domanda e offerta di servizi di tesoreria e di cassa non può tuttavia essere trascurata l'aumentata complessità e onerosità di tali servizi connessa con il crescente numero di adempimenti e controlli introdotti, a carico sia dei tesorieri che degli enti, dalle diverse normative intervenute per favorire il monitoraggio e la trasparenza della spesa. Il quadro viene completato dalle difficoltà e dai ritardi – documentati ormai da diverse fonti nazionali e internazionali – con cui le amministrazioni pubbliche italiane recepiscono i benefici delle nuove tecnologie che hanno contribuito a mantenere i servizi di tesoreria e di cassa ancorati a prassi antiquate e a *standard* personalizzati, limitando in questo modo i benefici che l'innovazione porta all'automazione dei controlli e alla semplificazione dei processi amministrativi.

In sintesi, le difficoltà incontrate in fase di affidamento e rinnovo dei servizi di tesoreria e di cassa possono essere ricondotte a due “macro” cause:

- l'evoluzione dei principali **presupposti economici** nello svolgimento dei servizi; tali mutamenti sono collegati a tendenze di mercato (riduzione dei tassi d'interesse) o a modifiche normative (superamento di meccanismi di tariffazione implicita e consolidamento del sistema di tesoreria unica “pura”) su cui è assai difficile, o anacronistico, incidere;
- l'incremento, in termini relativi, della **complessità e dell'onerosità del servizio svolto** che non viene controbilanciato dai benefici che un più intenso utilizzo delle nuove tecnologie può avere in termini di razionalizzazione e gestione automatizzata di processi complessi e riduzione dei costi.

È proprio su quest'ultimo versante che, sulla base di quanto sinora esposto, si possono cogliere i potenziali vantaggi del SIOPE+. L'introduzione di una piattaforma centralizzata che, oltre ad armonizzare modalità e contenuti dei flussi informativi scambiati tra enti e tesorieri, presidia la correttezza formale del colloquio, centralizzando l'esecuzione di alcuni controlli sulla qualità dei dati trasmessi, rappresenta un elemento di forte semplificazione e razionalizzazione dei servizi di tesoreria e di cassa, a tutto vantaggio degli enti e dei tesorieri. L'intermediazione di SIOPE+ dà alle banche e ai fornitori di software la possibilità di sviluppare soluzioni informatiche univoche, valide per tutte le tipologie di enti serviti, ampliando in tal modo la possibilità di conseguire rilevanti economie di scala.

---

<sup>477</sup>) Ministero dell'Interno, Dipartimento per gli Affari interni e territoriali – Direzione Centrale della Finanza locale, Indagine conoscitiva sulle modalità di affidamento del servizio di tesoreria da parte dei comuni, aprile 2016.

L'architettura del sistema – che prevede l'instaurarsi di un colloquio esclusivo, diretto o attraverso intermediari tecnologici, con la piattaforma – contribuisce inoltre a definire a chi competano gli oneri del collegamento, chiarendo in modo netto il perimetro dei servizi di tesoreria e definendo per la prima volta, per differenza, il campo dei servizi di tramitazione tecnologica, spesso erroneamente fatti rientrare tra gli obblighi del tesoriere.

Sebbene tali elementi non possano ritenersi risolutivi delle criticità in atto nel mercato di tali servizi, si ritiene che possano contribuire a rendere più chiari e trasparenti i processi di aggiudicazione e a favorire l'incontro tra la domanda e l'offerta.

### 15.5 L'integrazione tra tesoreria dello Stato e SIOPE+

La legge di bilancio 2017, nel definire il SIOPE+ e introdurre i relativi obblighi nel quadro più generale tracciato dalla legge di contabilità e finanza pubblica, si rivolge a tutte le amministrazioni pubbliche ricomprendendo in esse quelle pubblicate dall'ISTAT nella lista S13 e quelle di cui all'art.1, comma 2, del D. Lgs n. 165/2001. Dopo un avvio che ha visto privilegiare la partenza degli enti, quelli territoriali, che sono naturalmente esterni al SICOGE<sup>478)</sup>, il sistema dovrà quindi estendersi a tutte le amministrazioni pubbliche, tra cui quelle centrali dello Stato che effettuano i propri incassi e pagamenti nell'ambito del servizio di tesoreria dello Stato.

L'obiettivo del legislatore è chiaramente quello di definire un sistema di monitoraggio e gestione dei flussi finanziari pubblici unico, che attraverso standard e modalità di colloquio uniformi, possa omogeneizzare i contenuti di tali flussi anche a livello semantico. In altri termini, la riconduzione dei dati contenuti nei principali flussi informativi scambiati tra amministrazioni pubbliche e tesorieri a concetti univocamente determinati che fanno riferimento a un unico "dizionario dati". I formalismi fissati dallo standard OPI e presidiati attraverso i controlli eseguiti dalla piattaforma SIOPE+, consentono di rendere effettive le regole semantiche definite e di monitorare i comportamenti di enti e tesorieri rispetto alle prassi messe in atto in conformità con i principi di contabilità pubblica. I vantaggi di tale opera dal punto di vista sia dell'utilizzo integrato dei dati della PA sia dell'efficienza del sistema dei pagamenti pubblici sono evidenti.

L'estensione di SIOPE+ alla tesoreria statale presenta, tuttavia, elementi di complessità riconducibili principalmente a:

- fattori **normativi**: la diversità tra le regole di contabilità che si applicano agli enti territoriali e quelle relative alla contabilità dello Stato: si fa riferimento in particolare all'assenza, in tesoreria, delle reversali di entrata e al ruolo invece svolto dalle quietanze emesse dal tesoriere, nonché alla diversa conformazione dei flussi informativi di ritorno;
- ragioni **tecnologiche**: l'esistenza, nel mondo della tesoreria, di un'architettura informatica consolidata (SIPA – Sistema informatizzato dei pagamenti della

---

<sup>478)</sup> IL SICOGE è il sistema per la gestione integrata della contabilità economica e finanziaria per le Amministrazioni Centrali dello Stato (Ministeri) e di alcune amministrazioni autonome dello Stato.

pubblica amministrazione), nata nel 2000 e basata su tecnologie diverse da quelle oggi predominanti e adottate da SIOPE+;

- un elemento **culturale**: la resistenza a intervenire su procedure già da tempo informatizzate che funzionano in maniera efficiente.

Anche in questo caso l'evoluzione tecnologica può contribuire a semplificare questo passaggio sotto un duplice profilo: in primo luogo perché sono stati avviati, sia all'interno della RGS che della Banca d'Italia, progetti volti a far evolvere le architetture informatiche verso modelli che presentino un minor livello di "legacy" tecnologica e offrano maggiore flessibilità alle scelte amministrative. La progressiva adozione delle tecnologie, introdotta da SIOPE+, dovrebbe quindi trovare nuovi spazi di sviluppo all'interno di tali progetti di ristrutturazione compatibilmente con i piani in tale ambito definiti. È necessario, tuttavia, che le attività svolte in parallelo dalla RGS e dalla Banca vengano efficacemente coordinate alla luce di scelte tecnologiche e architettoniche comuni.

In secondo luogo, perché le tecnologie introdotte da SIOPE+ possono, all'interno dei principi definiti dalla legge di bilancio 2017, trovare una declinazione specifica che tenga in considerazione gli elementi di complessità sopra elencati, nel pieno rispetto degli obiettivi del legislatore.

## 15.6 Conclusioni

La costante attenzione alla finanza pubblica italiana ha generato una sovrapposizione di oneri e procedure di segnalazione a carico delle amministrazioni pubbliche centrali e locali e dei rispettivi tesoriери, gravando sull'attività ordinaria. In un contesto, quello pubblico, nel quale l'innovazione tecnologica stenta a diffondersi in modo uniforme, e anche quando ciò accade, non sempre riesce a incidere sulla razionalizzazione dei processi operativi, tali adempimenti rischiano di creare un ulteriore ostacolo all'aumento dell'efficienza operativa delle PA e di peggiorare le relazioni tra queste e il sistema bancario.

In questo scenario, la realizzazione di un sistema che, come SIOPE+, rileva i dati necessari al monitoraggio della finanza pubblica direttamente dagli ordini d'incasso e pagamento emessi senza, pertanto, aggiungere nuovi adempimenti all'ordinaria amministrazione contabile, può rappresentare un'opportunità per semplificare gli iter procedurali e, contemporaneamente, favorire l'adozione di un paradigma tecnologico più avanzato sia da parte degli enti che delle stesse banche.

Tale assunzione che – accanto alla disponibilità di dati più puntuali per il monitoraggio dei flussi finanziari pubblici e del pagamento dei debiti commerciali – rappresentava uno dei principali obiettivi del progetto SIOPE+, viene confermata dalle prime evidenze empiriche e da quanto rappresentato da un gruppo di enti e banche scelti tra quelli che, al momento della somministrazione del questionario, avevano maturato già quasi un anno di esperienza nel nuovo sistema. In altri termini – al di là dell'indubbia valenza del progetto sotto il profilo dell'arricchimento del patrimonio informativo a disposizione dei *policy makers* – la piattaforma SIOPE+ si configura come un'infrastruttura che:

- gestendo e presidiando in maniera automatica il sistema di controlli e segnalazioni necessari per un monitoraggio completo ed efficace dei flussi finanziari pubblici, alleggerisce gli enti e i tesorieri dai connessi oneri operativi, consentendo a tali soggetti di concentrarsi sulle loro funzioni primarie;
- introducendo un colloquio dematerializzato e armonizzato, può rappresentare un importante *driver* d'innovazione per le amministrazioni pubbliche e per il sistema dei pagamenti.

Si sottolinea in ultimo come la collaborazione che si è venuta a creare tra i soggetti istituzionali (RGS, Banca d'Italia e AgID), le amministrazioni e i diversi attori del mercato dei pagamenti pubblici (banche, *provider* tecnologici di diversa natura) nell'ambito dei gruppi di lavoro istituiti per garantire il buon esito dell'iniziativa, abbia formato un'efficiente cabina di regia per il governo e l'evoluzione del sistema dei pagamenti pubblici.



## 16. Armonizzazione contabile degli enti territoriali

*di Stefano Ranucci*

### 16.1 Le finalità del processo di riforma della contabilità degli enti territoriali

La principale finalità perseguita con il Decreto Legislativo 23 giugno 2011 n. 118 (di seguito D. Lgs. 118/2011 o il Decreto) è stata quella di realizzare un sistema contabile armonizzato per le Regioni, le Province, i Comuni e i loro rispettivi enti, organismi e società partecipate. Il Decreto e i successivi provvedimenti a esso connessi hanno innovato 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 sono passibili di determinare effetti sull’attività di gestione dell’ente che interessano i soggetti a vario titolo in essa coinvolti e in particolare: la componente politica che approva il contenuto dei bilanci; gli amministratori che gestiscono l’ente anche nel rispetto dei vincoli di bilancio; gli organi di controllo sulla gestione, siano essi interni (Organo di revisione) o esterni (Corte dei conti); i cittadini; i dipendenti; i fornitori etc.

Il processo che ha portato all’armonizzazione contabile delle amministrazioni territoriali si innesta in quello più ampio di riforma del sistema di contabilità pubblica nazionale previsto dalla Legge di contabilità e finanza pubblica n. 196 del 31 dicembre 2009. Tale norma ha disposto l’adozione di un linguaggio contabile, unico e comune per tutti gli enti della P.A. (centrali e territoriali)<sup>479)</sup>. Nelle intenzioni del Legislatore il sistema risultante dal processo di riforma della contabilità pubblica persegue 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;

---

<sup>479)</sup> La norma ha modificato l’art. 2 commi 1 e 2 lettera h) della Legge Delega n. 42 del 2009 sul 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.

- 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 mira a ridurre l'elevata eterogeneità che ha caratterizzato (e in parte ancora caratterizza) i sistemi contabili precedenti all'entrata in vigore della Legge 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<sup>480)</sup>, i Comuni e le Province, infine, prima dell'entrata in vigore delle disposizioni del D.Lgs 118/2011 hanno avuto un sistema contabile che differiva 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 l'importanza di una piena armonizzazione dei linguaggi contabili delle amministrazioni pubbliche del nostro Paese.

## **16.2 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. Nel presente capitolo si illustra il contenuto delle disposizioni relative ai principi contabili generali e applicati di Regioni, Province autonome e degli enti locali contenute nel Titolo I del Decreto come successivamente modificate e integrate dal Decreto Legislativo del 10 agosto 2014, n. 126 (di seguito D.Lgs 126/2014)<sup>481)</sup>.

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 Isolate 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.

---

<sup>480)</sup> Si segnala che la legge costituzionale n. 1 del 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.

<sup>481)</sup> Per una maggiore chiarezza espositiva, si tralascia l'illustrazione del contenuto degli altri quattro titoli del Decreto dedicati rispettivamente: ai principi contabili specifici per il settore dell'assistenza sanitaria; alle disposizioni che ispirano l'ordinamento finanziario e contabile delle Regioni, all'adeguamento delle disposizioni riguardanti la finanza regionale e locale ai principi armonizzati e alle disposizioni transitorie e finali.

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 principi individuati nel Titolo I sono stati disciplinati dal DPCM del 28 dicembre 2011 e successivamente sottoposti a periodici aggiornamenti in ragione dei feedback e delle richieste provenienti dagli enti<sup>482)</sup> e da una Commissione inter-istituzionale istituita presso il Ministero dell'economia e delle finanze (commissione ARCONET)<sup>483)</sup>.

Le disposizioni del D. Lgs 118/2011 si caratterizzano per la contemporanea presenza di elementi che si pongono in termini di continuità e aggiornamento dei precedenti sistemi contabili degli enti territoriali e per l'introduzione di logiche e strumenti che, al contrario, sono in piena discontinuità con essi.

In continuità con i precedenti sistemi contabili, il Decreto, all'art. 2, conferma la contabilità finanziaria quale sistema principale di rilevazione dei fatti di gestione al quale, tuttavia si affianca un sistema di rilevazioni economico-patrimoniale con finalità conoscitive. L'affiancamento dei due sistemi 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 aggiornano i precedenti sistemi contabili, si sottolinea lo sforzo del legislatore delegato di rimodulare e rendere organico il sistema dei principi contabili<sup>484)</sup>. L'art. 3 del Decreto, infatti, individua i principi contabili ai quali gli enti territoriali conformano la propria gestione distinguendoli in generali e applicati.

---

<sup>482)</sup> La piena entrata in vigore delle disposizioni del Decreto è stata preceduta da un periodo di sperimentazione della dura di tre anni su un numero limitato di enti. Obiettivo della sperimentazione è stato quello di valutare la bontà e la praticabilità delle scelte di fondo e delle soluzioni operative previste dalla riforma. 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. Alle problematiche implementative emerse durante la fase di sperimentazione si è dato risposta: in parte attraverso lo sviluppo di linee guide (sotto forma di FAQ) pubblicate su una apposita sezione del sito della Ragioneria generale dello Stato; in parte apportando modifiche alle disposizioni del Decreto (attraverso successivi provvedimenti normativi) e alle disposizioni operative (mediante aggiornamento dei principi contabili applicati).

<sup>483)</sup> L'articolo 3-bis del D.Lgs. 118/2011, come modificato dal D.Lgs. 126/2014, ha istituito, presso il Ministero dell'economia e delle finanze, la Commissione per l'armonizzazione degli enti territoriali (Commissione Arconet) con il compito di promuovere l'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio degli enti territoriali e dei loro organismi ed enti strumentali (esclusi gli enti coinvolti nella gestione della spesa sanitaria), e di aggiornare gli allegati al titolo primo del Decreto in relazione al processo evolutivo delle fonti normative che concorrono a costituirne il presupposto e alle esigenze del monitoraggio e del consolidamento dei conti pubblici, nonché del miglioramento della raccordabilità dei conti delle amministrazioni pubbliche con il Sistema europeo dei conti nazionali.

<sup>484)</sup> Il Decreto prevede un sistema di principi contabili generali e applicati fortemente ispirati a quelli emanati dall'Osservatorio sulla finanza e la contabilità degli enti locali sebbene con elementi che superano e aggiornano tali disposizioni.

I principi contabili generali esprimono i postulati e i criteri 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 di quelli generali, i principi applicati non sono stati emanati in allegato al D.Lgs 118/2011 ma solo successivamente, con il DPCM del 28 dicembre 2011. Inoltre essi sono oggetto di periodiche revisioni in considerazione delle problematiche applicative emerse durante la fase di sperimentazione e nei primi anni di applicazione delle disposizioni previste dal Decreto<sup>485)</sup>.

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 16.4).

Un secondo elemento di discontinuità rispetto al passato è previsto dall'art. 4 del Decreto che ha disposto l'adozione di un unico Piano dei conti integrato per tutti gli enti territoriali<sup>486)</sup>.

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 16.7).

Sempre in termini di discontinuità con i precedenti sistemi contabili, la riforma ha introdotto l'obbligo di redazione del bilancio consolidato del "gruppo amministrazione pubblica" che fa capo all'ente territoriale da allegare al rendiconto annuale. Tale bilancio dovrà rappresentare la situazione economico-patrimoniale del gruppo facente capo all'amministrazione territoriale includendo, oltre all'ente

---

<sup>485)</sup> L'aggiornamento dei principi contabili è curato dall'apposito gruppo di lavoro istituito presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze che ha seguito le fasi della sperimentazione e l'avvio a regime delle disposizioni del Decreto. Tale gruppo di lavoro è composto, tra gli altri, da esponenti del Ministero dell'Economia e delle Finanze, della Corte dei conti, di rappresentanti dell'Istat, dell'Abi, delle associazioni di categoria degli enti locali (UPI e ANCI) e di alcune regioni.

<sup>486)</sup> 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. 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 16.5).

capogruppo, i propri enti e organismi strumentali, le aziende, le società controllate e quelle partecipate (cfr. paragrafo 16.6).

### **16.3 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'impegno delle risorse finanziarie.

La natura autorizzatoria del bilancio si realizza durante tutte le fasi in cui si articola il processo di acquisizione e d'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.

Il principio della 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, il principio della 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 specifici impieghi (spesa)<sup>487</sup>.

La revisione del principio di competenza finanziaria rappresenta, dunque, l'elemento di maggiore interesse dall'assetto contabile previsto dal Decreto; in particolare, 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.”*

La disposizione 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

---

<sup>487</sup> In tal senso, il principio della 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.

requisiti del credito (per le entrate) e del debito (per le spese) espressamente previsti nel principio contabile<sup>488)</sup>.

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 d'imputazione è possibile affermare che l'attuale principio della 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). In base a tale principio, 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.

*Tale modalità di rilevazione degli effetti finanziari della gestione determina una maggiore significatività delle informazioni contenute nel bilancio dell'ente e una rappresentazione più fedele delle reali dinamiche finanziarie dell'ente, superando quei limiti di veridicità ed effettività che caratterizzavano il precedente assetto contabile degli enti territoriali.*

Un ulteriore aspetto interessato dalla revisione del principio della competenza finanziaria attiene al rafforzamento della capacità di perseguire condizioni di equilibrio finanziario. Nello specifico, tale finalità è realizzata mediante la previsione di due strumenti contabili che consentono di garantire da: *a)* l'effettività delle entrate (costituzione del fondo svalutazione entrate di dubbia e difficile esazione) e *b)* la totale copertura degli impegni di spesa sin dalla loro prima assunzione (costituzione del fondo pluriennale vincolato).

---

<sup>488)</sup> 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 dà 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.

I principi contabili prevedono, 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 previsto 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<sup>489)</sup>. 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<sup>490)</sup>.

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.

Un'ulteriore disposizione tesa a garantire l'effettività degli equilibri di bilancio è rappresentata dalla previsione della copertura finanziaria degli impegni di spesa assunti per più esercizi finanziari. Per le spese che si realizzano su orizzonti pluriennali (tipico è il caso delle spese d'investimento) deve essere predisposta, al momento dell'attivazione del primo impegno, una specifica copertura finanziaria per l'effettuazione dell'intero importo della spesa d'investimento; tale copertura prende il nome di fondo pluriennale vincolato. Il fondo è un saldo finanziario costituito da risorse già accertate destinate al finanziamento di obbligazioni passive 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

---

<sup>489)</sup> Esempi di entrate accertate di dubbia o difficile esazione sono rappresentati 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.

<sup>490)</sup> In base al principio generale della contabilità finanziaria, la copertura finanziaria delle spese d'investimento è costituita da:

- risorse accertate esigibili nell'esercizio in corso di gestione o la cui esigibilità è nella piena discrezionalità dell'ente o di altra pubblica amministrazione;
- il fondo pluriennale vincolato di entrata;
- l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione;
- una legge regionale di autorizzazione all'indebitamento, nei casi previsti dalla legge.

Chiarisce inoltre il principio della contabilità finanziaria che le spese di investimento dell'anno in corso possono essere finanziate dal saldo positivo dell'equilibrio di parte corrente in termini di competenza finanziaria, risultante dal prospetto degli equilibri allegato al bilancio di previsione. Per gli esercizi successivi a quello in corso le spese di investimento potranno essere finanziate da:

- il saldo positivo dell'equilibrio di parte corrente, in termini di competenza finanziaria, risultante dal prospetto degli equilibri allegato al bilancio di previsione;
- il 50 % delle previsioni riguardanti l'incremento di gettito derivante dall'applicazione di nuove o maggiori aliquote fiscali;
- riduzioni permanenti della spesa corrente, già realizzate.

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<sup>491</sup>).

#### **16.4 Il sistema di bilancio degli enti territoriali**

Uno degli elementi che caratterizzano l'intero impianto della riforma è rappresentato dal ciclo della programmazione finanziaria che si articola in una serie di documenti contabile che rappresentano le diverse fasi dell'attività di gestione dalla programmazione delle risorse fino alla rendicontazione dei risultati realizzati.

Il principio applicato concernente la programmazione di bilancio (allegato 4/1 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 del 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.

Il ciclo della programmazione degli enti territoriali e dei loro enti strumentali prevede la redazione dei documenti riportati nella tabella; di seguito si sintetizza il contenuto di quelli di maggior rilievo.

---

<sup>491</sup>) 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 mutuo è stato contratto, in tal modo, è garantita la copertura della spesa per l'investimento che sarà sostenuta nei due esercizi successivi.

	<i>Regioni</i>	<i>Enti locali</i>	<i>Enti Strumentali in contabilità finanziaria</i>	<i>Enti strumentali in contabilità economica</i>
<b>Previsione</b>	<i>Documento di Economia e Finanza Regionale (DEFR)</i>	<i>Documento unico di programmazione (DUP)</i>	<i>Piano delle Attività o Piano di Programma</i>	<i>Piano delle Attività o Piano di Programma</i>
	<i>Nota di aggiornamento del DEFR</i>	<i>Nota di aggiornamento del DUP</i>	-	-
	<i>Disegno di Legge di stabilità regionale</i>	-	-	-
	<i>Disegno di Legge di Bilancio</i>	<i>Schema di bilancio di previsione finanziario</i>	<i>Bilancio di previsione di durata almeno triennale</i>	<i>Budget economico di durata almeno triennale</i>
<b>Gestione</b>	-	<i>Piano esecutivo di gestione e delle performance</i>	<i>Bilancio gestionale o Piano esecutivo di Gestione</i>	
	<i>Piano degli indicatori di Bilancio</i>	<i>Piano degli indicatori di Bilancio</i>	<i>Piano degli indicatori di Bilancio</i>	<i>Piano degli indicatori di Bilancio</i>
	<i>Disegno di legge di assestamento del bilancio</i>	<i>Schema delibera di assestamento del Bilancio e Stato di attuazione dei programmi</i>	-	-
	<i>Disegni di legge di Variazione di Bilancio</i>	<i>Variazioni di Bilancio</i>	<i>Variazioni di Bilancio</i>	<i>Variazioni al Budget economico</i>
	<i>Disegni di legge collegati alla manovra di bilancio</i>	-	-	-
	<i>Specifici strumenti di programmazione definiti da norme regionali</i>	-	-	-
<b>Rendiconto</b>	<i>Rendiconto della gestione</i>	<i>Schema di rendiconto</i>	<i>Rendiconto di gestione</i>	<i>Bilancio di esercizio</i>

### ***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 della 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, mentre la seconda descrive 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. In tale 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.

Con riferimento al contenuto del DUP redatto dagli enti locali, il principio prevede 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) è, invece, illustrata la programmazione operativa dall'ente su un arco temporale annuale e pluriennale.

### ***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 Documento di Economia e Finanza Regionale o nel Documento Unico di Programmazione. 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<sup>492)</sup>

---

<sup>492)</sup> Il bilancio di previsione è redatto, secondo gli schemi previsti dall'allegato 9 al 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;
- elenco analitico delle risorse accantonate nel risultato di amministrazione presunto;
- elenco analitico delle risorse vincolate nel risultato di amministrazione presunto;
- elenco analitico delle risorse destinate agli investimenti nel risultato di amministrazione presunto;
- composizione per missioni e programmi del fondo pluriennale vincolato dell'esercizio di riferimento del bilancio;
- prospetto con la composizione dell'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità;
- 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);
- tabella dei parametri obiettivi per i comuni ai fini dell'accertamento della condizione di ente strutturalmente deficitario.

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.

Per quanto attiene alla struttura del 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 dettano 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 e per il raccordo con il piano dei conti.

In base allo 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 extra tributarie

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

Con riferimento alla struttura delle spese, nel bilancio di previsione (annuale o pluriennale) è prevista l’articolazione nelle seguenti categorie:

- 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<sup>493)</sup>, 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;

---

<sup>493)</sup> 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.

- 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.

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 impostazione del bilancio dello Stato e consente il più rapido consolidamento dei conti di finanza pubblica.

<b>Missione 01</b> – servizi istituzionali, generali e di gestione	<b>Missione 13</b> – tutela della salute
<b>Missione 02</b> – giustizia	<b>Missione 14</b> – sviluppo economico e competitività
<b>Missione 03</b> – ordine pubblico e sicurezza	<b>Missione 15</b> – politiche per il lavoro e la formazione professionale
<b>Missione 04</b> – istruzione e diritto allo studio	<b>Missione 16</b> – agricoltura, politiche agroalimentari e pesca
<b>Missione 05</b> – tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali	<b>Missione 17</b> – energia e diversificazione delle fonti energetiche
<b>Missione 06</b> – politiche giovanili, sport e tempo libero	<b>Missione 18</b> – relazioni con le altre autonomie territoriali e locali
<b>Missione 07</b> – turismo	<b>Missione 19</b> – relazioni internazionali
<b>Missione 08</b> – assetto del territorio ed edilizia abitativa	<b>Missione 20</b> – fondi e accantonamenti
<b>Missione 09</b> – sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	<b>Missione 50</b> – debito pubblico
<b>Missione 10</b> – trasporti e diritto alla mobilità	<b>Missione 60</b> – anticipazioni finanziarie

## 16.5 Il Piano dei conti integrato e il concetto di transazione elementare

Il funzionamento del sistema di rilevazioni integrato tra contabilità finanziaria e contabilità economico patrimoniale si basa sull'adozione di un comune Piano dei conti integrato<sup>494)</sup> per tutti gli enti territoriali. Tale strumento garantisce la comparabilità tra i bilanci di previsione e i rendiconti agevolando il confronto tra i bilanci delle Regioni e quelli 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

<sup>494)</sup> Si veda l'articolo 4 del D.Lgs. 118/2011.

delle Regioni e delle Province autonome e da quello degli enti locali. In tal modo è garantita la possibilità di rappresentare 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 alimentata 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 Decreto Legislativo 118/2011 (Allegato n. 6)<sup>495)</sup> ed è stato più volte sottoposto ad aggiornamento (in particolare durante la fase di sperimentazione). Per ciascuna sezione del Piano 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 macro aggregati e così via fino ai capitoli e agli articoli; analogamente il primo livello della 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 della spesa da parte dei livelli centrali.

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 sono 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 da un allegato conoscitivo che espone le risultanze degli aggregati del Piano, fornendo in tal modo un supporto all'analisi degli scostamenti tra consuntivo e preventivo.

---

<sup>495)</sup> Si veda l'articolo 4.

A partire dal 1° gennaio 2017, la codifica utilizzata per il Piano dei conti integrato ha sostituito la codifica SIOPE utilizzata per le comunicazioni 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 Decreto 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<sup>496</sup>).

## **16.6 La contabilità economico-patrimoniale degli enti territoriali e il bilancio consolidato**

La Legge Delega n. 42 del 2009 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.

---

<sup>496</sup>) L'allegato n. 7 al Decreto legislativo 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 principi 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 n. 4/3 del D.Lgs. n. 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 (costi e ricavi) 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.

Il principio della competenza economica definisce i criteri per l'imputazione dei componenti economici 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<sup>497)</sup>.

L'individuazione delle grandezze economiche di ricavo/provento e di costo/onere di competenza dell'esercizio consente la 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 n. 4/3 del D.Lgs. 118/2011; tale principio illustra le modalità operative di tenuta della contabilità e chiarisce 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 e 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.

---

<sup>497)</sup> 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.

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 regole della competenza finanziaria consente 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 delle 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 allegato al principio, infine, sono contenuti degli esempi numerici relativi alla rilevazione integrata tra contabilità finanziaria e contabilità economico-patrimoniale.

### ***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 n. 4/4 al 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.

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 pubblico attraverso le proprie articolazioni organizzative, i suoi enti strumentali e le sue società controllate e partecipate.

Il documento 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".

Il principio contabile applicato chiarisce le modalità di individuazione dell'area di consolidamento<sup>498)</sup>, la metodologia da utilizzare<sup>499)</sup> e le operazioni di consolidamento<sup>500)</sup>; 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).

---

<sup>498)</sup> 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. Gli organismi strumentali sono già compresi nel bilancio economico-patrimoniale della capogruppo in quanto sue articolazioni organizzative e, pertanto, non necessitano di ulteriore consolidamento.

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.

<sup>499)</sup> 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.

<sup>500)</sup> 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 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 (cd. metodo integrale);
- per un importo proporzionale alla quota di partecipazione, con riferimento ai bilanci delle società partecipate (cd. metodo proporzionale).

## 16.7 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*<sup>501)</sup> 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 consolidate 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 impiego 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, 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, utilizzato

---

<sup>501)</sup> Con il termine *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'enti di verificare e in coerenza con le disposizioni di legge.

per le segnalazioni al SIOPE, che consente un migliore e più tempestivo controllo da parte dell'amministrazione centrale sull'andamento della finanza pubblica territoriale.

Ultima, ma non meno rilevante innovazione della riforma 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 ha 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.

In risposta a tale esigenza il sistema contabile armonizzato, prevede maggiori strumenti di controllo e coordinamento della spesa (schemi armonizzati di bilancio, Piano dei conti integrato, analogo contenuto dei documenti della programmazione finanziaria) e rende il contenuto dei bilanci degli enti (grazie al principio della 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 ha previsto 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 (si veda il dibattito sugli EPSAS).

In conclusione è possibile affermare che il processo di armonizzazione dei sistemi contabili degli enti territoriali ha dotato 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.

## Bibliografia

AA.VV., a cura di Borghi A., Cristo P., Farneti G. (2009), *Modulo Enti locali 2009*, IPSOA, Milano.

ANCE (2015), *Pagamenti della Pubblica Amministrazione: Un quadro deteriorato dall'introduzione dello Split Payment*, Roma.

ASSIFACT (2017), *Monitoraggio della concreta attuazione della direttiva contro i ritardi di pagamento*, Milano.

ASSOBIMEDICA (2015), *I tempi medi di pagamento delle strutture sanitarie pubbliche e private*, Milano.

AULETTA F., a cura di (2011), *Le espropriazioni presso terzi*, Zanichelli, Bologna.

ANNESI 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.

ARPAIA C., FERRO P., GIUZIO W., RANUCCI S. (2019), *L'informatizzazione nel sistema dei pagamenti pubblici e il SIOPE+*, Relazione annuale al Parlamento e al Governo sui livelli e la qualità dei servizi offerti dalle Pubbliche amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini, CNEL, Roma. ASTEGIANO G. (2012), *Ordinamento e gestione contabile-finanziaria degli enti locali*, IPSOA, Milano.

BALASSONE F., CESARONI G., GISCI G., MAZZOTTA B., MOCAVINI F., MONACELLI D. (2008), *Fiscal consolidation in an evolving Institutional Framework: The Italian Experience*, Paper presentato al Workshop "Disciplina di bilancio ed efficienza del settore pubblico: esperienze internazionali a confronto" tenutosi presso il MEF il 10-11 luglio.

BALASSONE F., FRANCO D. (1996), *Il fabbisogno finanziario pubblico*, in Temi di discussione, n. 277, Banca d'Italia, Roma.

BALASSONE F., MAZZOTTA B., MONACELLI D. (2008), *Principali saldi di finanza pubblica: definizioni, utilizzo, raccordi*, Strumenti e metodi, N. 1, Ragioneria Generale dello Stato, Roma.

BALESTRINO A., BERNASCONI M., CAMPOSTRINI S., COLOMBINI G., DEGNI M., FERRO P., ITALIA P.P., MANZETTI V. (a cura di), (2018), *La dimensione globale della finanza e della contabilità pubblica*, Atti del Convegno annuale di Contabilità Pubblica, Pisa 6-7 dicembre 2018, Collana "Itinerari di Diritto pubblico e di Finanza pubblica", Editoriale Scientifica, Napoli.

BANCA D'ITALIA (1997), *Il controllo dei flussi di cassa della tesoreria dello Stato*, Bollettino Economico, n. 29, Roma.

BANCA D'ITALIA (2010), *Bilancio di cassa e Tesoreria statale*, Audizione in materia di passaggio dal bilancio di competenza al bilancio di cassa innanzi alla Commissione 5a del Senato della Repubblica (Programmazione economica, Bilancio) del Capo del Servizio Rapporti con il Tesoro Bruno D'Offizi, 15 dicembre.

BANCA D'ITALIA (2017), *I debiti commerciali delle Amministrazioni pubbliche*, Relazione annuale per l'anno 2016 della Banca d'Italia, Roma, pag. 135-136.

BANCA D'ITALIA (2017), *L'informatizzazione nelle Amministrazioni locali*, Roma.

BANCA D'ITALIA (vari anni), *Relazione Annuale*, Roma.

BANQUE DE FRANCE (2017), *Rapport annuel*, pp. 60 e ss.

BARETTONI ARLERI A. (1997), *Contabilità dello Stato e degli enti pubblici*, terza edizione, La Nuova Italia Scientifica, 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.

BATTINI F. (2003), *L'amministrazione della spesa*, in *Trattato di diritto amministrativo* (a cura di Cassese S.), Giuffrè, Milano.

BIN R., FALCON G. (2012), *Diritto Regionale*, Il Mulino, Bologna.

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*, Nocchioli, 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.

CARD J. (2016), *Open Data is at the Centre of London's Transition into a Smart City*, Retrieved March 18.

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.

COMMISSIONE EUROPEA (2018), *Public administration characteristics and performance in EU28: France*, Lussemburgo.

COMMISSIONE TECNICA PER LA SPESA PUBBLICA (2001), *Raccomandazioni della Commissione tecnica della spesa pubblica 1996-2000*, Istituto Poligrafico dello stato, Roma.

CORTE DEI CONTI (2018), *Rapporto 2017 sul coordinamento della finanza pubblica*, Roma.

COTULA F., (a cura di), (1989), *La politica monetaria in Italia*, Il Mulino, Bologna.

COTULA F., DE' STEFANI P. (a cura di), (1979), *La politica monetaria in Italia. Istituti e strumenti*, Il Mulino, Bologna.

COTULA F., SACERDOTI E. (1979), *Il finanziamento del Tesoro: controllo della base monetaria e mercato dei titoli*, in Cotula F., De' Stefani P. (a cura di), (1979), pp. 497-510.

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.

D'AURIZIO L., DEPALO D., MOMIGLIANO S., VADALÀ E. (2015), *I debiti commerciali delle amministrazioni pubbliche italiane: un problema ancora irrisolto*, *Questioni di Economia e Finanza* n.295, Roma.

DA EMPOLI D., DE IOANNA P., VEGAS G. (a cura di), (2005), *Il bilancio dello Stato. La finanza pubblica tra Governo e Parlamento*, Il Sole 24 Ore, Milano.

DA SILVA A.F., PASSOS G.R.P., GALLO M.F., PETERS M.R.S. (2013), *SPED – Public Digital Bookkeeping System: influence in the economic-financial results declared by companies*, *Revista Brasileira De Gestão De Negócios* 15(48), pag. 445-461.

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), *Tesoro e tesorerie pubbliche*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, 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.

DIPARTIMENTO DEL TESORO (2019), *Rapporto sul debito pubblico 2019*.

DIPARTIMENTO DEL TESORO (2020), *Linee guida della gestione del debito pubblico 2021*.

FARMINDUSTRIA (2018), *Tempi di pagamento della PA alle imprese farmaceutiche*, 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. (2016), *Banca d'Italia e Tesoreria dello Stato: vicende storiche, riforme e prospettive*, seconda edizione, Tematiche Istituzionali, Banca d'Italia, Roma.

FERRO P., ARPAIA C. (2016), *Le potenzialità inespresse dei pagamenti pubblici*, in *Bancaria*, n. 2, Bancaria editrice, Roma.

FERRO P., ARPAIA C.M., *Il ruolo di SIOPE+ nell'interazione delle basi dati e il suo potenziale informativo per l'analisi e il monitoraggio dei conti pubblici*; intervento al Secondo Convegno Nazionale di Contabilità Pubblica (in corso di pubblicazione).

FERRO P., RANUCCI S. (2020), *Le basi dati della Tesoreria statale e il Siope+*; in atti del Primo Convegno Nazionale di Contabilità Pubblica, Iovine Editore, Napoli.

FORTE F. (1988), *Principi di economia finanziaria*, Giuffrè, Milano.

FRANCOD., MAZZOTTA B. (2016), *Attuazione delle deleghe per il completamento della riforma del bilancio e il potenziamento del bilancio di cassa, in base ai criteri indicati agli articoli 40 e 42 della legge n. 196 del 2009*, Audizione del Ragioniere Generale dello stato e dell'Ispettore Capo del Bilancio innanzi alle Commissioni riunite V della Camera dei deputati (Bilancio, Tesoro e Programmazione) e 5a del Senato della Repubblica (Programmazione economica, Bilancio), 15 marzo.

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.

GIARDA P. (1997), *Audizione del Sottosegretario al Tesoro innanzi alla Commissione Bilancio, Tesoro e Programmazione della Camera dei Deputati*, 10 luglio; pubblicata in Commissione tecnica per la spesa pubblica (2001), pp. 27-59.

GUBITOSI G. (2011), *Disciplina di tesoreria dello Stato*, in Auletta F. (a cura di), *Le espropriazioni presso terzi*, Zanichelli, Bologna.

INTRUM JUSTITIA (2018), *European Payment Report 2018*, Stockholm.

GUPTA S., KEEN M., SHAH A., VERDIER G. (2017), *Digital Revolutions in Public Finance*, International Monetary Found, Wahsington.

LA GROTTIERA 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.

MELIS G. (2020), *Storia dell'Amministrazione italiana*, Il Mulino, Bologna.

MINISTERO DEL TESORO (1988), *Il debito pubblico in Italia. 1861-1987*, Vol. I, Relazione del Direttore Generale del Debito pubblico alla Commissione parlamentare di vigilanza, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma.

MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE – RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO (2019), *Conto Riassuntivo del Tesoro*, n. 5, Roma.

MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE – RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO (2019), *Rapporto mensile sul conto consolidato di cassa del Settore statale e delle Amministrazioni centrali*, n. 5, Roma.

MONACELLI D. (2020), *Le basi dati di finanza pubblica: produzione, utilizzi, questioni aperte nella costruzione dei conti pubblici*, in Balestrino A. et al. (a cura di), 2018, pp. 89-120.

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.

PLEBANO A., SANGUINETTI A. (1869), *La questione delle banche e del servizio di tesoreria*, Regia tipografia, Firenze.

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 (2010), *La legge di contabilità e finanza pubblica. Legge n. 196 del 31 dicembre 2009*, Note brevi, gennaio.

RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO (2010), *La riforma della contabilità e della finanza pubblica. Note, riflessioni e prospettive*, Strumenti e metodi, aprile.

RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO (2011), *Il Bilancio di cassa. Primi approfondimenti*, Paper presentato al Seminario tenutosi presso il MEF il 22 marzo.

RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO (2011), *La modifica della legge di contabilità e finanza pubblica alla luce del nuovo 'Semestre europeo'*. (Legge n. 39 del 2011), Note brevi, aprile.

RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO (2011), *La tesoreria dello Stato nel processo di potenziamento del bilancio di cassa*, Paper presentato al Seminario tenutosi presso il MEF il 22 dicembre.

RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO (2013), *L'attuazione del principio costituzionale del pareggio di bilancio. Legge 243 del 2012*, Note brevi, febbraio.

RANUCCIS. (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.

RODE P., FLOATER G., THOMOPOULOS N., DOCHERTY J., SCHWINGER P., MAHENDRA A., FANG W. (2014), *Accessibility in Cities: Transport and Urban Form*, NCE Cities Paper 03, LSE Cities, London School of Economics and political Science, London UK.

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*, Giuffrè, 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.

SÉNAT-SERVICE JURIDIQUE DU SÉNAT (2019), *La Constitution Belge*.

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.

UNITED NATIONS PUBLIC ADMINISTRATION NETWORK (2006), *Kingdom Of Belgium, Public Administration Country Profile*.

UNITED NATIONS PUBLIC ADMINISTRATION NETWORK (2006), *Republic Of France, Public Administration Country Profile*.

UNITED NATIONS PUBLIC ADMINISTRATION NETWORK (2006), *Federal Republic of Germany, Public Administration Country Profile*.

WHITE M. D. (2012), *The New York City Police Department, its Crime Control Strategies and Organizational Changes, 1970-2009*, *Justice Quarterly* 31(1), Albany, pag. 74-95.

WINN J. K., ZHANG A. (2010), *China's Golden Tax Project: A Technological Strategy for Reducing VAT Fraud*, *Peking University Journal of Legal Studies* 4, pag. 1-33.

WORLD BANK (2012), *General guidelines for the development of Government payments programs*, Washington.

WU R. (2013), *An Overview of E-invoicing in China and the Factors Affecting Individual's Intention to B2C E-Invoicing adoption*, Aalto University School of Business, Espoo.

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.