

Commissione 5^a del Senato della Repubblica
(Programmazione economica, Bilancio)

*Audizione in materia di passaggio dal bilancio di competenza
al bilancio di cassa. Esame dell'Atto del Governo n. 290*

“Bilancio di cassa e Tesoreria statale”

Testimonianza del Capo del Servizio Rapporti
con il Tesoro della Banca d'Italia
Bruno D'Offizi

Senato della Repubblica
15 dicembre 2010

Il passaggio a un bilancio dello Stato redatto in termini di sola cassa rappresenta uno degli aspetti più innovativi della legge di contabilità e finanza pubblica. Può influire positivamente sul processo di spesa. La complessità degli aspetti interessati da questa innovazione ha opportunamente indotto il legislatore a prevedere nella delega un periodo di sperimentazione.

Storicamente, il riferimento alla cassa ha risposto a esigenze di monitoraggio dei conti pubblici e riguardato aggregati più ampi del solo bilancio dello Stato che integrano flussi di bilancio e di tesoreria. L'innovazione introdotta nei criteri di redazione del bilancio sposta l'attenzione sul passaggio dei flussi dal bilancio alla tesoreria. Sulla fase di esecuzione dei pagamenti potrebbero manifestarsi, in alcuni casi, incentivi ad accumulare giacenze nei conti di tesoreria eccessive rispetto alle effettive esigenze di spesa.

Il bilancio dello Stato rappresenta lo strumento principale, ma non esclusivo, di prelievo e redistribuzione di risorse nei confronti del sistema economico. L'esecuzione del bilancio utilizza la Tesoreria statale, un sistema normativo e operativo cui è affidato il servizio di riscossione delle entrate, l'esecuzione dei pagamenti disposti dal bilancio e la gestione della liquidità. Con riferimento ai primi undici mesi di quest'anno si può stimare che più di un terzo dei flussi di cassa sia affluito all'economia transitando esclusivamente attraverso i conti di tesoreria, senza dover essere rilevato contabilmente dal bilancio.

Per rafforzare il ruolo allocativo e accrescere il contenuto informativo del bilancio sarebbe opportuno semplificare la complessa struttura su cui è attualmente articolata la gestione della cassa. A tal fine occorrerebbe limitare la dimensione dell'intermediazione della Tesoreria a quanto strettamente necessario ai fini di un'efficiente gestione dei flussi, riconducendo direttamente al bilancio alcune tipologie di pagamenti delle amministrazioni centrali dello Stato e limitando il ricorso alle contabilità speciali. Per i trasferimenti dello Stato come quelli in favore degli enti decentrati l'intermediazione della Tesoreria è invece essenziale; in questo caso occorrerebbe garantire trasparenza e tracciabilità dei flussi. In tal senso opera il Siope gestito dalla Banca d'Italia, sulle cui potenzialità occorre continuare ad investire per potenziare il monitoraggio dei conti pubblici. Il tema della tracciabilità dei flussi di cassa dal bilancio alla tesoreria e del conseguimento di una loro piena integrazione non è nuovo e ha motivato interventi già dalla fine degli anni novanta, che ora andrebbero estesi.

Sugli aspetti di trasparenza e contenuto informativo dei flussi rilevati dalla Tesoreria sarebbe opportuno avviare tempestivamente una riflessione comune tra le istituzioni coinvolte. Potrebbe risultare proficuo procedere in maniera parallela e complementare alla sperimentazione del bilancio di cassa.

Le esigenze di rivisitazione della tesoreria sono accentuate dal nuovo regime di tenuta del Conto Disponibilità presso la Banca d'Italia che imporrà un notevole miglioramento dell'attività previsiva e gestionale dei flussi di cassa giornalieri da parte del MEF, coadiuvata da una programmazione finanziaria adeguata dei pagamenti da parte delle Amministrazioni.

1. *Il passaggio al bilancio di cassa, la sperimentazione, il controllo dei conti pubblici*

Il passaggio a un bilancio dello Stato redatto in termini di sola cassa rappresenta uno degli aspetti più innovativi della legge di contabilità e finanza pubblica del 2009. Non comporterà tuttavia l'abbandono del monitoraggio sulla competenza. Il passaggio alla cassa assume rilevanza soprattutto per il processo di spesa.

In base all'art. 42 della legge 196 del 2009, il Governo è delegato ad emanare entro tre anni le norme necessarie a predisporre il bilancio annuale di previsione e gli altri documenti contabili dello Stato non più in termini di competenza e cassa, ma esclusivamente in termini di cassa.

La delega indica tra i criteri direttivi anche l'obbligo, a puri fini informativi, di affiancare a tali documenti prospetti redatti in termini della sottostante competenza giuridica; obbliga inoltre le amministrazioni a predisporre rilevazioni inerenti la sottoscrizione di impegni, la situazione debitoria e creditoria dello Stato e gli eventuali elementi di raccordo con la contabilità nazionale necessari per l'elaborazione delle statistiche oggetto del sistema di sorveglianza multilaterale europea.

È previsto anche un sistema di controlli preventivi sulla legittimità contabile e amministrativa dell'obbligazione assunta dal dirigente. Si impone inoltre l'obbligo per questi di predisporre un piano finanziario che scandisca la fase di assunzione temporale delle obbligazioni sulla base del quale si impegna a ordinare e pagare le spese (il cd. crono-programma). Infine si prevede la definizione di limiti all'assunzione di obbligazioni da parte del dirigente responsabile in relazione all'autorizzazione di cassa disponibile, limiti che andranno differenziati in base alla natura delle varie spese.

La complessità dei processi interessati da questa innovazione ha opportunamente indotto il legislatore a prevedere nella delega un periodo di sperimentazione di due anni, oggetto del provvedimento in esame dinanzi a questa Commissione. Il passaggio pertanto non è immediato e richiederà di intervenire nuovamente sulla normativa in materia di formazione, gestione e rendicontazione del bilancio appena rivisitata dal legislatore.

Sulle finalità del bilancio di sola cassa il dibattito è stato ampio e articolato, con posizioni anche molto diverse. Si vuole qui sottolineare che l'adozione di un bilancio di sola cassa contribuirebbe a una significativa semplificazione del quadro contabile. Peraltro, il superamento del criterio contabile della competenza giuridica non avrebbe sensibili ripercussioni sul *reporting* dei conti, in quanto non costituisce un passaggio intermedio rispetto alla competenza economica e non agevola necessariamente la costruzione dei conti pubblici in base al Sistema Europeo dei Conti (SEC95). Il nostro paese, inoltre, si adeguerebbe ai sistemi di *accounting* più diffusi a livello internazionale, basati sul criterio della cassa.

Quanto alle implicazioni di questo delicato passaggio, rilevano aspetti sia macro di controllo della finanza pubblica che micro di allocazione delle risorse. Riguardo al primo, l'enfasi sulla cassa, facilitando la connessione tra gli aggregati di bilancio e di tesoreria, agevola il collegamento tra obiettivi di bilancio, fabbisogno e debito pubblico. Pertanto contribuisce a migliorare la capacità di monitoraggio sul debito, sempre più al centro della sorveglianza multilaterale europea sulle finanze

pubbliche. Riguardo al secondo aspetto, l'imposizione dei vincoli autorizzativi da parte del Parlamento in termini di pagamenti piuttosto che di impegni influisce in maniera rilevante non solo nella fase della formazione del bilancio, ma soprattutto nella fase della gestione della spesa da parte dei dirigenti, sollecitandone una maggiore responsabilizzazione.

Il sistema attuale opera attraverso l'imposizione di vincoli di natura giuridico-contabile che agiscono ex ante sugli atti di impegno delle risorse stanziare dal bilancio. Questo sistema indebolisce la responsabilità dei dirigenti nella fase gestionale, attribuendo loro risorse che, una volta svincolate dall'atto di impegno, restano sostanzialmente nella loro disponibilità anche se dovessero dimostrarsi eccessive rispetto alle effettive esigenze di spesa; in tal caso, sono destinate a generare considerevoli residui passivi. Questo fenomeno ha raggiunto spesso dimensioni patologiche, tali da configurare vere e proprie disfunzioni del processo.

L'imposizione di un limite autorizzativo di cassa, invece, richiede al dirigente di programmare i propri impegni, di prevedere correttamente i flussi di cassa attesi dal complesso delle spese di cui è responsabile e di stabilire le necessarie priorità.

La sperimentazione del passaggio al bilancio di cassa si concentra soprattutto sugli aspetti allocativi. Essa agisce simulando la presenza di un bilancio autorizzativo basato sulla cassa, che opera in parallelo con il sistema incentrato sulla competenza tuttora vigente. Impone alle amministrazioni uno sforzo di programmazione di tutte le fasi del processo di spesa, dall'impegno alla disposizione del pagamento di bilancio, fase quest'ultima sulla quale opererà il limite autorizzativo. I meccanismi ipotizzati prevedono che i dirigenti responsabili della spesa predispongano, per ciascun capitolo/piano di gestione, *“un piano finanziario dei pagamenti, ad estensione pluriennale che, tenuto conto della fase temporale di assunzione e adempimento delle obbligazioni, indica l'importo e il termine del pagamento”*. È previsto, inoltre, che il dirigente responsabile della spesa adotti *“appositi atti di cui il piano finanziario dei pagamenti dà riferimento, i quali costituiscono presupposto per la determinazione dell'entità e dei termini dei pagamenti indicati nel piano finanziario medesimo”*. Il piano finanziario, quindi, costituirà il principale strumento di gestione della spesa, sulla base del quale, nei limiti delle autorizzazioni di cassa, saranno graduati nel tempo i pagamenti. Queste innovazioni mirano a rafforzare i presidi sulle obbligazioni di spesa. Il passaggio alla sola cassa richiederebbe di procedere in parallelo su più fronti: la riforma della dirigenza, il perfezionamento della struttura del bilancio, interventi per migliorare il monitoraggio dei movimenti di risorse attivati dal bilancio dello Stato.

La responsabilizzazione dei dirigenti e dei centri di spesa richiesta dal nuovo sistema può funzionare in maniera efficace solo se associata alla verifica dei risultati. Se al responsabile sono riconosciuti margini di flessibilità più ampi nella fase gestionale come prevede la legge 196, questi non può che essere valutato in base ai risultati. Guardare solo al momento dell'impegno, intervenendo a monte del processo, non è di per se sufficiente; occorre monitorare adeguatamente l'esecuzione dei pagamenti per verificarne l'effettiva realizzazione secondo le modalità autorizzative. L'attenzione per la fase finale del processo di spesa è coerente con il disegno generale della legge di contabilità e finanza pubblica. Si inserisce in un percorso già avviato con l'attività di analisi e valutazione della spesa da parte della Ragioneria Generale dello Stato. Un ruolo centrale è affidato alla riforma della pubblica

amministrazione approvata nel 2009, nella quale la valutazione delle performance diviene strumento per promuovere la capacità di programmazione dei dirigenti e la loro responsabilizzazione.

La riforma del bilancio appare strettamente collegata con quella della pubblica amministrazione, delineata dalla legge 15 del 2009 e dal decreto legislativo 150 del 2009, e in particolare con il sistema di valutazione delle performance che deve guidare le amministrazioni e i loro dirigenti verso lo svolgimento di un'efficace programmazione finanziaria. La Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (Civit) è già intervenuta stabilendo parametri e modelli di riferimento per la misurazione e valutazione dell'attività delle amministrazioni e dei singoli dirigenti, richiedendo che si attui il raccordo e l'integrazione degli stessi con il nuovo processo di redazione dei documenti di programmazione finanziaria e di bilancio delineato dalla legge 196. Su questo punto sarebbe auspicabile che, in occasione della concreta attuazione dei sistemi di misurazione e valutazione, le singole amministrazioni pongano la giusta enfasi sulla qualità della programmazione dei flussi di cassa svolta dai responsabili della spesa. È altresì importante che i sistemi di premi e sanzioni siano in grado di indirizzare i dirigenti verso comportamenti virtuosi.

La decisione di portare l'enfasi sulla cassa va inserita in un disegno organico che presti maggiore attenzione ai flussi complessivamente attivati dall'operatore pubblico. La delega in materia di passaggio al bilancio di sola cassa si limita ad intervenire sulle fasi del processo di spesa fino alla gestione del bilancio; occorre affiancare ad essa interventi coordinati che riguardino anche la gestione della tesoreria. Il concetto di cassa che rileva per il suo impatto finale sull'economia, infatti, è più ampio di quello desumibile dal solo bilancio dello Stato. L'estensione del monitoraggio della cassa fino alla sua effettiva realizzazione può offrire un *feedback* rilevante sia al Parlamento, per le decisioni di stanziamento degli anni successivi, sia all'esecutivo per le valutazioni sulla gestione delle amministrazioni. Va però assistita da una maggiore trasparenza delle rappresentazioni contabili e da una struttura del *reporting* più orientato alle specifiche esigenze.

2. *Il concetto di cassa tra bilancio e tesoreria*

Storicamente, il riferimento alla cassa ha riguardato aggregati più ampi del solo bilancio dello Stato, soprattutto per le esigenze di monitoraggio dei saldi pubblici. La contabilità per cassa ha svolto un ruolo rilevante con l'introduzione tra i documenti ufficiali della Relazione Trimestrale di Cassa finalizzata al monitoraggio del fabbisogno del settore statale, l'aggregato che consolida i flussi di cassa del bilancio dello Stato con quelli della Tesoreria statale, e del fabbisogno del settore pubblico. Rispetto al saldo del bilancio dello Stato, il fabbisogno ha un contenuto informativo maggiore, in quanto costituisce una misura del grado di esecuzione effettiva di incassi e pagamenti attivati dal bilancio; rispetto al saldo di contabilità nazionale, è disponibile in maniera tempestiva.

Questo assetto esce confermato e rafforzato dalla riforma della contabilità e della finanza pubblica. La legge identifica il saldo di cassa delle Amministrazioni pubbliche come l'aggregato da indicare tra gli obiettivi programmatici e i saldi tendenziali nella decisione di finanza pubblica insieme all'indebitamento netto di contabilità nazionale, definendolo come il risultato del consolidamento dei

flussi di cassa dei vari sottosectori identificati dall'Istat. Questa definizione del saldo richiede una settorizzazione dei conti di tesoreria che classifichi i flussi di cassa dei vari enti in base al sottosectore di appartenenza. La legge 196 introduce miglioramenti delle procedure di bilancio in linea con le proposte della Commissione europea, che suggerisce di adottare una nuova Direttiva per definire i requisiti minimi che ciascun sistema di bilancio nazionale dei paesi dell'Unione europea deve soddisfare in materia di contabilità, produzione di statistiche di finanza pubblica, previsioni macroeconomiche e dei conti pubblici, programmazione di bilancio.

Inizialmente il fabbisogno del settore statale veniva preso a riferimento esclusivamente come indicatore della liquidità immessa nell'economia attraverso il canale pubblico ed era oggetto di monitoraggio trimestrale per le finalità della politica monetaria; con il tempo è divenuto anche l'indicatore più utilizzato per il monitoraggio dell'andamento dei conti pubblici e, con l'elaborazione dei primi piani di rientro nel corso degli anni ottanta, anche l'indicatore utilizzato per la fissazione degli obiettivi della politica di bilancio. Il perimetro delle transazioni incluse nel fabbisogno del settore statale è stato esteso in maniera significativa con l'obbligo per gli enti destinatari dei trasferimenti dal bilancio dello Stato di mantenere le proprie risorse presso la Tesoreria statale (in base al regime di Tesoreria unica). Oltre all'effettivo impiego delle risorse di bilancio da parte delle strutture dell'amministrazione centrale, le transazioni censite hanno cominciato a riguardare flussi relativi a una frazione consistente di enti decentrati. Con le trasformazioni della forma giuridica delle principali società di proprietà pubblica (Ferrovie, Poste, Cassa DDPP), che hanno comunque mantenuto propri conti presso la Tesoreria statale, il perimetro attuale della tesoreria include anche movimentazioni di conti che sono nella disponibilità di enti esclusi dalla definizione di operatore pubblico; le giacenze di tali conti, restando in tesoreria, contribuiscono alla copertura del fabbisogno insieme al ricorso al mercato attraverso l'emissione di titoli e l'accensione di prestiti. Oltre al fabbisogno del settore statale viene monitorato il fabbisogno del settore pubblico, che amplia l'insieme delle operazioni prese in considerazione, considerando, oltre a quelle che trovano riscontro nel bilancio dello Stato e nella Tesoreria, anche quelle rappresentate esclusivamente nelle evidenze contabili dei singoli enti.

La legge 196 sposta l'attenzione sul saldo di cassa relativo al complesso delle Amministrazioni pubbliche, aggregato di enti ormai simile al settore pubblico, inserendolo nella decisione di finanza pubblica insieme all'indebitamento netto di contabilità nazionale. L'art. 44 ne dà una definizione come risultato del consolidamento dei flussi di cassa dei vari sottosectori formalmente identificati dall'Istat: Amministrazioni centrali, Amministrazioni locali, Enti di previdenza. La legge inoltre indica tra gli indicatori anche il saldo di cassa del settore statale, cioè il fabbisogno di liquidità generato dai flussi del bilancio dello Stato e della Tesoreria statale (il vecchio settore statale introdotto dalla legge 468). Quest'ultimo misura le occorrenze da finanziare sul mercato attraverso emissioni di titoli di Stato e quindi costituisce un indicatore dell'andamento del debito.

Finora il monitoraggio degli andamenti di cassa per le finalità della politica di bilancio e della politica monetaria è stato sostanzialmente basato su un unico indicatore, il fabbisogno del settore statale, disponibile in tempo pressoché reale. La legge di contabilità sembra prefigurare per il futuro una specializzazione dei saldi utilizzati per le diverse esigenze. Date le specifiche finalità, il saldo di cassa del settore statale dovrebbe limitarsi a registrare i movimenti di cassa per come sono rilevati, senza essere oggetto di imputazioni ad hoc che ne aumentino il contenuto informativo per le finalità di monitoraggio dei conti pubblici, come avviene attualmente; il saldo di cassa della P.A, risultato del consolidamento dei flussi di cassa dei relativi sottosectori, dovrebbe invece costituire la rappresentazione in termini di cassa dell'analogo espresso in termini di competenza economica dalla contabilità nazionale, necessaria per raccordare saldo e debito. Non è ancora chiaro se ciò comporterà cambiamenti nelle voci dei conti che contribuiranno alla definizione del saldo; nel definire quest'ultimo aggregato, tuttavia, occorrerà garantire un raccordo trasparente tra i dati rilevati dal lato della formazione e dal lato della copertura per la costruzione delle statistiche del debito pubblico, rendendo nota la metodologia di tale raccordo. Su questi aspetti sono già stati formalizzati gruppi di lavoro interistituzionali cui partecipa anche la Banca d'Italia.

L'esigenza di ampliare l'aggregato di riferimento oltre i flussi di bilancio emerge, seppur per motivi diversi, anche dalla scelta del legislatore di passare a un bilancio dello Stato redatto in termini di cassa. Il nuovo sistema, infatti, potrebbe guadagnare significativamente in efficacia estendendo il monitoraggio dei flussi dalla fase della disposizione del pagamento di bilancio a quella successiva dell'esecuzione in tesoreria. Finora la contabilità di bilancio per cassa si è limitata di fatto a fornire una stima di ciò che, dato il limite sulla competenza, è potenzialmente erogabile tenendo conto dei residui passivi (la cd. massa spendibile), senza fungere da vero e proprio vincolo. Questo sistema può comportare un incentivo ad *impegnare somme anche quando non sono necessarie*, e ad accumulare consistenti residui trasportabili agli anni successivi, seppure con limitazioni temporali. Lo spostamento dell'atto autorizzativo sulla cassa del bilancio elimina tale fenomeno; potrebbero, tuttavia, manifestarsi incentivi *ad effettuare pagamenti anche quando non strettamente necessari* per non perdere stanziamenti di cassa nell'esercizio successivo. In alcuni casi ciò si potrebbe eventualmente realizzare attraverso l'accumulo di giacenze nei conti di tesoreria eccessive rispetto alle effettive esigenze di spesa, da utilizzare come *buffer* per il mantenimento delle disponibilità stanziato dal bilancio (analogamente a quanto avviene in taluni casi con i residui). Questo potenziale fenomeno non va trascurato. Richiede di tracciare in maniera adeguata i flussi in uscita dal bilancio attraverso la tesoreria. Lo spostamento del vincolo sul pagamento di bilancio rende più complesso ottenere indicazioni sulla dimensione potenzialmente patologica di eventuali fenomeni di inefficiente allocazione delle risorse: oggi, si possono analizzare le informazioni sul divario tra somme impegnate e somme pagate, valutando i residui, con un dettaglio pari a quello offerto dalle classificazioni del bilancio; domani, l'analisi andrebbe rivolta al divario tra autorizzazioni di cassa del bilancio ed effettive erogazioni, ma il confronto avverrebbe con un dettaglio al momento insufficiente a causa di una non completa tracciabilità dei flussi da bilancio a tesoreria.

Per rafforzare il ruolo allocativo del bilancio e accrescere l'informazione disponibile in sede di valutazione da parte di esecutivo e Parlamento, sarebbe pertanto opportuno migliorare la conoscibilità dei raccordi tra bilancio e tesoreria, aumentando la tracciabilità dei flussi. Ciò presuppone una semplificazione significativa della complessa struttura su cui è attualmente articolata la gestione della cassa. Nel seguito si illustrano le principali caratteristiche della tesoreria e i nodi centrali su cui intervenire per migliorare il grado di integrazione con il bilancio dei flussi che vi transitano.

3. La Tesoreria statale e l'integrazione con i flussi di bilancio

3.1 La Tesoreria statale

Per gestire il disallineamento temporale tra incassi e pagamenti, l'esecuzione del bilancio ricorre alla Tesoreria statale. La Tesoreria è il sistema normativo e operativo cui è affidato il servizio

di riscossione delle entrate a qualsiasi titolo dovute allo Stato (in una prima fase raccolte dalle banche e dai concessionari) e di esecuzione delle disposizioni di pagamento emesse dalle amministrazioni centrali e periferiche a valere sugli stanziamenti di bilancio e sulle contabilità fuori bilancio; essa gestisce inoltre la liquidità e i valori mobiliari di proprietà dello Stato. La Tesoreria è essenzialmente un sistema di pagamento integrato nelle infrastrutture tecniche che costituiscono il sistema dei pagamenti interbancari; quest'ultimo fa capo alla Banca d'Italia e garantisce quotidianamente il regolamento di ingenti flussi monetari come contropartita dello scambio di beni e servizi che avvengono nell'economia reale.

La Tesoreria statale è stata interessata negli ultimi anni da un intenso processo di modernizzazione realizzato grazie all'impiego, ampio e pervasivo, di procedure informatiche e reti telematiche per l'esecuzione degli incassi e dei pagamenti dello Stato. Dal 2000, anno nel quale si avvia la procedura informatica per la gestione della spesa delle amministrazioni centrali, sono state progressivamente informatizzate le diverse tipologie di pagamenti. La Tesoreria attualmente esegue circa 60 milioni di pagamenti annui telematici (e solo meno di 2 milioni di pagamenti non ancora dematerializzati, sui quali incideranno le iniziative in corso di attuazione); di questi, 57 milioni sono eseguiti con bonifici (circa il 15 per cento dei bonifici eseguiti nel sistema dei pagamenti interbancari). Le entrate dello Stato riscosse con il sistema della "delega unica" sono state pari, nel 2009, a circa 450 miliardi; la gestione diretta dei conti aperti presso la Tesoreria ad enti e amministrazioni pubbliche ha comportato l'esecuzione di oltre 2 milioni di operazioni annue, con l'utilizzo di una procedura telematica.

Sotto la nozione di tesoreria, tuttavia, ricade una serie di attività che nell'ultimo trentennio si è sempre più arricchita e articolata, come riflesso dell'elevato numero di enti che detengono conti e giacenze nella Tesoreria statale e della rilevanza dei flussi che vi transitano. Una caratteristica del nostro Paese che ha contribuito in maniera sostanziale ad accrescere la dimensione della Tesoreria statale è rappresentata dalla progressiva centralizzazione delle giacenze di cassa che gli enti pubblici territoriali detenevano in precedenza presso il sistema bancario (c.d. sistema di Tesoreria unica). I flussi lordi transitati in tesoreria nel 2009 hanno raggiunto quasi 3.000 miliardi (tav. 1); quelli al netto delle transazioni interne alla stessa tesoreria, sostanzialmente giri contabili tra i conti, sono ammontati a oltre 1.000 (tav. 2).

Alla fine del 2009 la Tesoreria statale gestiva, oltre all'operatività diretta delle amministrazioni centrali, quella di circa 4.800 funzionari delegati (organi che eseguono la spesa statale a livello periferico); circa 3.800 contabilità speciali (intestate a enti pubblici o a soggetti attuatori della spesa pubblica periferica, spesso sulla base di specifiche leggi o normative di settore); oltre 10.000 conti intestati alle amministrazioni locali, all'INPS, alle Poste, alla Cassa DD.PP., all'Inpdap e ad altri enti minori. Alla fine di novembre di quest'anno le giacenze sui conti ammontavano complessivamente a oltre 400 miliardi (tav.3).

La Tesoreria unica fu introdotta nel 1984 ed è stata oggetto di successive modifiche. Interessa le Regioni, i Comuni, le Province, le ASL e altri enti pubblici territoriali che ricevono trasferimenti dal bilancio dello Stato; per gli Enti di previdenza si prevede una forma più attenuata. Il meccanismo della Tesoreria unica concentra presso la Tesoreria statale la disponibilità degli enti pubblici derivanti dal bilancio, trattenendole fino al momento della effettiva erogazione da parte dell'ente. In tal modo l'attività di spesa di questi enti si riflette sul fabbisogno del Tesoro solo al momento in cui i fondi sono prelevati dalla tesoreria e accreditati alla banche tesoriere degli enti. Nella versione attuale, cd. "Tesoreria unica

mista”, i tiraggi dai conti di tesoreria unica possono avvenire solo dopo l'utilizzo delle disponibilità derivanti dalle entrate riscosse direttamente, che gli enti possono liberamente detenere presso il proprio tesoriere bancario. Questo sistema dilaziona nel tempo gli effetti delle decisioni di bilancio, ponendo l'accento sulla liquidità complessiva immessa nel sistema.

Il bilancio dello Stato rappresenta lo strumento principale, ma non esclusivo, di prelievo e redistribuzione di risorse nei confronti del sistema economico. Sulla base dei dati dei primi undici mesi di quest'anno, si può stimare che più di un terzo dei flussi di cassa sia riaffluito all'economia transitando esclusivamente attraverso i conti di tesoreria, senza dover essere rilevato dalla cassa contabilizzata dal bilancio (fig. 1). A queste risorse si aggiungono quelle proprie degli altri enti pubblici non statali, che neanche la tesoreria coglie perché transitano solo attraverso i rispettivi tesorieri. L'aggregato di cassa che rileva per il monitoraggio e la valutazione della situazione dei conti pubblici, pertanto, si estende ben oltre i semplici pagamenti e incassi tracciabili dal bilancio dello Stato. Su questo aggregato più ampio le autorizzazioni votate con la legge di bilancio, seppure in termini di cassa, hanno un riflesso solo mediato e indiretto, spesso ritardato o compensato da altri flussi.

Le aree rappresentate nella fig. 1 riflettono le dimensioni relative dei corrispondenti flussi misurati in base alle contabilizzazioni avvenute nei primi 11 mesi del 2010. Le varie fasi, indicate con (A), (B) e (C), schematizzano passaggi che si succedono temporalmente. La fase (A) rappresenta il primo versamento delle risorse da parte dell'economia, che comunque avviene tramite la tesoreria; la fase (B) rappresenta l'intermediazione del bilancio dello Stato; la fase (C) indica l'ulteriore intermediazione della tesoreria.

La tesoreria accoglie in entrata la gran parte dei versamenti che affluiscono dall'economia al settore statale (fig. 1, A); allo stato attuale, infatti, le risorse acquisite direttamente dalle amministrazioni decentralizzate con autonomia tributaria (e quindi al di fuori della Tesoreria statale) sono piuttosto contenute; sono tuttavia destinate a crescere con l'attuazione del federalismo.

Delle risorse versate in tesoreria solo una parte viene contabilizzata nel bilancio dello Stato. Si tratta principalmente degli introiti derivanti dall'emissione di titoli del debito pubblico e del gettito dei principali tributi (fig. 1, B). Una componente considerevole dei versamenti effettuati dall'economia resta infatti nella disponibilità del Tesoro presso la tesoreria: in parte, riaffluisce direttamente all'economia; in parte, dà luogo a una serie di movimentazioni interne che smistano gli introiti ai vari enti titolari di conti di tesoreria (alcuni interni al settore pubblico come gli Enti di previdenza, Comuni, Province, Regioni, ecc.; altri esterni, come la Cassa Depositi e Prestiti, Poste Italiane Spa, Ferrovie Spa, ecc.).

Alcuni di questi conti sono alimentati anche da trasferimenti dal bilancio dello Stato (fig. 1, C). Il bilancio, infatti, dei flussi ricevuti direttamente in entrata, in fasi successive, ne redistribuisce all'economia circa un terzo e trasferisce la parte rimanente ai conti degli enti di tesoreria. Da questi ultimi, pertanto, si attiva la parte più consistente della spesa del settore statale: considerando anche le risorse che essi detengono presso il sistema bancario per finanziare le proprie spese, si ricostruisce l'intero flusso di risorse che finanzia i pagamenti delle Amministrazioni pubbliche.

3.2 *La semplificazione della tesoreria e la tracciabilità dei flussi*

Nel nostro Paese la dimensione della Tesoreria è ampia e la struttura particolarmente complessa, anche a causa di peculiarità derivanti da scelte dettate in passato da esigenze di accentramento e controllo della finanza pubblica. La complessità si manifesta non tanto nella

numerosità dei conti e degli operatori presenti in tesoreria, quanto nella dimensione delle operazioni di intermediazione interne al sistema che tra tali conti avvengono.

Per ridurre la complessità, occorrerebbe innanzitutto limitare l'intermediazione della tesoreria a quanto strettamente necessario ai fini di un'efficiente gestione dei flussi di cassa. A tal fine si dovrebbero ricondurre direttamente al bilancio alcune tipologie di pagamenti delle amministrazioni centrali dello Stato che attualmente transitano per i conti correnti di Tesoreria centrale; occorrerebbe inoltre limitare il ricorso alle contabilità speciali ad effettive esigenze straordinarie, tornando alle finalità per cui questo strumento è stato originariamente introdotto, come peraltro prefigurato dalla stessa legge 196.

L'art. 40 della legge 196 prevede la progressiva eliminazione delle gestioni contabili operanti su contabilità speciali o su conti correnti di Tesoreria centrale alimentate da somme provenienti dal bilancio dello Stato. La norma, da un lato, raccoglie l'esigenza di evitare inutili intermediazioni della tesoreria per il trasferimento diretto di risorse ad enti delle amministrazioni centrali; dall'altro, affronta il problema della proliferazione delle contabilità speciali, strumento che assicura certamente flessibilità nella gestione della cassa ma a prezzo di una perdita di controllo del flusso informativo associato all'utilizzo delle risorse e di minori controlli sulla spesa. Sono previste peraltro eccezioni che andranno attentamente valutate per verificare che non compromettano l'efficacia della norma stessa, riducendone gli effetti sulla semplificazione e la trasparenza dei flussi di tesoreria.

Per i trasferimenti dello Stato in favore degli enti decentrati l'intermediazione della tesoreria è invece essenziale. Tali trasferimenti confluiscono su conti intestati agli enti beneficiari detenuti in regime di Tesoreria unica mista, in base al quale le entrate proprie degli enti vengono accreditate direttamente presso i rispettivi tesorieri bancari con un vincolo di utilizzo prioritario. Pertanto i "tiraggi" dalla Tesoreria statale non riflettono i pagamenti sottostanti, ma solo il saldo tra questi e le risorse proprie disponibili. Questo schema, confermato dalla legge di contabilità e finanza pubblica, non fornisce un dettaglio informativo adeguato sui flussi registrati dalla tesoreria e non ne consente l'integrazione con i flussi di bilancio. Con l'obiettivo di avere piena e tempestiva conoscenza di tutti i flussi finanziari delle amministrazioni locali, il Sistema Informativo sulle Operazioni degli Enti Pubblici (Siope) ne rileva quotidianamente gli incassi e i pagamenti, codificati secondo regole uniformi alla contabilità nazionale (SEC 95) e utilizzando la rete telematica esistente tra sistema bancario e Banca d'Italia. Su questo strumento e sulle sue potenzialità di integrazione delle informazioni in tempo reale occorre continuare a investire per migliorare l'efficacia del monitoraggio dei conti pubblici. La Banca d'Italia è disponibile a fornire il proprio contributo in tal senso.

Il Siope rappresenta una novità di assoluto rilievo nel panorama delle iniziative per il monitoraggio dei conti pubblici. Mette a disposizione del MEF una base dati ampia a un livello di dettaglio prima inesistente. Gli enti di previdenza inviano separatamente i propri flussi informativi alla Ragioneria Generale dello Stato su base mensile. A conferma del ruolo che il Siope ha assunto per l'analisi dei conti pubblici, a partire dal prossimo mese di gennaio cesserà per gli enti l'obbligo di segnalazione trimestrale dei flussi di cassa ancora in vigore e si farà affidamento esclusivamente alle rilevazioni di Siope. Inoltre, gli enti dovranno allegare ai propri bilanci e ai rendiconti finanziari i prospetti dei dati e delle disponibilità liquide rilevati dal sito web del Siope, gestito dalla Banca d'Italia, giustificando, ove necessario, eventuali discordanze.

Il quadro complessivo dei flussi di incassi e pagamenti della Pubblica amministrazione è pertanto ricostruibile attraverso il consolidamento delle informazioni sui flussi rilevati dalla tesoreria e dagli altri canali. La cassa complessiva è quindi nota in tempo pressoché reale, ma il livello di dettaglio, la periodicità, il grado di tracciabilità delle operazioni, la complessità del consolidamento non sono uniformi per i vari segmenti. Si potrebbe valutare l'utilità di ottenere dalla base dati del Siope, con opportune codifiche, le informazioni necessarie per integrare i flussi di bilancio relativi ai trasferimenti alle amministrazioni locali con i prelevamenti che gli stessi eseguono in tesoreria come saldo della complessiva attività di incasso e pagamento svolta dal tesoriere bancario.

La legge 196 dedica al monitoraggio il titolo IV. All'art. 13, per "assicurare un efficace controllo e monitoraggio degli andamenti della finanza pubblica" e per acquisire elementi informativi utili per l'attuazione del federalismo, prevede la costruzione di una banca dati unitaria delle amministrazioni pubbliche destinata a raccogliere i dati relativi ai bilanci di previsione, alle variazioni, ai consuntivi e alle operazioni gestionali di tutti gli enti. All'art. 14 rivisita le modalità con cui attuare il monitoraggio, rafforzando il ruolo della banca dati Siope. La legge pertanto sembra prefigurare due forme di monitoraggio parallelo: una sui bilanci, in quanto più vicini alla competenza economica della contabilità nazionale; una, già attuata e migliorabile, sui flussi di cassa, necessaria per seguire l'evoluzione dei saldi di cassa e del debito.

Affinché queste innovazioni siano in grado di assicurare in prospettiva un efficace controllo dei conti pubblici occorrerà garantire un'integrazione tra questi due aspetti, soprattutto alla luce del fatto che l'inevitabile maggiore tempestività della cassa costituisce da sempre motivo di utilizzo di quest'ultima ai fini della stima di preconsuntivo degli aggregati di competenza economica. Il monitoraggio sui dati di gestione del bilancio dei vari enti, pertanto, dovrà essere comunque agganciato a quello sui flussi di cassa. Ciò potrà avvenire in maniera molto più efficace, in futuro, facendo confluire nella costituenda base dati unitaria entrambe le tipologie di dati, gestione del bilancio e Siope, in modo da poterle integrare e raccordare a un livello molto più articolato di quello attualmente possibile.

Con riferimento alla dimensione dei flussi da ricondurre al bilancio, l'occasione del passaggio al bilancio di cassa andrebbe colta per accelerare la sistemazione del "Conto sospesi collettivi", limitandone il più possibile l'utilizzo futuro. Tale conto accoglie partite di tesoreria che, per diverse ragioni, non è possibile contabilizzare tempestivamente al bilancio dello Stato, principalmente finanziamenti alle Regioni per il servizio sanitario nazionale. Sono in corso interventi, d'intesa con la Ragioneria Generale dello Stato, per la sistemazione delle principali partite contabili del conto. Dallo scorso anno la Banca d'Italia invia alla Ragioneria Generale dello Stato un flusso informativo relativo alle movimentazioni del Conto arricchito con dettagli sulla natura delle operazioni contabilizzate. Questa attività andrebbe sviluppata associando in via informatica alle singole movimentazioni del conto anche il dato relativo all'utilizzo delle disponibilità sui corrispondenti capitoli di bilancio, in modo da agevolare la successiva sistemazione contabile.

La consistenza del "Conto sospesi collettivi" alla fine del mese di novembre scorso risultava pari a circa 77 miliardi.

Negli ultimi anni, la Corte dei conti ha svolto due indagini mirate, nelle quali ha richiamato l'attenzione sulla composizione del conto, sui tempi di regolarizzazione delle relative partite contabili, sulla rilevanza che assume per la gestione della tesoreria, sulle implicazioni per la trasparenza del bilancio dello Stato, sulla determinazione del fabbisogno del settore statale.

La limitazione dell'intermediazione della tesoreria richiede una completa rivisitazione dei conti in essa presenti. Questa attività andrebbe avviata fin d'ora. Da un lato, le norme in materia di

superamento delle contabilità speciali richiedono di verificare quanto meno l'attuale sussistenza dei requisiti legislativi e le motivazioni con le quali si è dato origine a questi conti. Dall'altro, occorre procedere rapidamente alla settorizzazione dei conti necessaria per elaborare i saldi di cassa dei sottosettori della pubblica amministrazione identificati dall'Istat.

L'assottigliamento della Tesoreria statale dovrebbe comunque accompagnarsi alla costruzione di un sistema che assicuri la tracciabilità dei flussi di cassa. La 196 pone l'esigenza dell'integrazione tra bilancio e tesoreria in vari punti, connessi non solo al passaggio al bilancio di cassa, ma più in generale al conseguimento di una *governance* efficace dei conti pubblici. L'intento sembra quello di ricercare una tracciabilità dei flussi finanziari attivati dal bilancio per poterli monitorare, controllare, censire e valutare – per le diverse finalità – fino alla loro fuoriuscita dalla tesoreria. Ciò richiede di tenere traccia di chi spende, come e per fare cosa, rendendone conto in maniera chiara e trasparente. Il tema è già stato affrontato in passato e ha portato alla realizzazione da parte della Banca d'Italia di interventi informatici che hanno interessato una parte dei flussi; tali interventi andrebbero ora estesi.

Il tema della tracciabilità dei flussi di cassa dal bilancio alla tesoreria e del conseguimento di una loro piena integrazione non è nuovo. Il problema è stato affrontato già in occasione della riforma del bilancio dello Stato del 1997, prevedendo disposizioni che miravano a una riorganizzazione del Conto riassuntivo del Tesoro che facilitasse il raccordo tra il conto di cassa del settore statale e il conto della pubblica amministrazione. In attuazione di tali disposizioni, 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'iniziativa realizzava un importante segmento della riforma del bilancio, relativo alla riorganizzazione dei conti di tesoreria, ed era tesa ad agevolare l'acquisizione di informazioni necessarie per attuare il raccordo tra il conto di cassa del Settore statale e quello delle Amministrazioni pubbliche. Queste innovazioni si prefiggevano di monitorare gli impegni presi dalle amministrazioni sugli stanziamenti di competenza e di cassa per razionalizzare determinati settori di spesa, ridurre il formarsi di ampie giacenze di tesoreria (il cui prelevamento avviene in tempi successivi e non facilmente prevedibili), ridimensionare i residui passivi.

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 prelevamenti dalle contabilità speciali risultano arricchiti con l'indicazione anche della destinazione (numero di conto da accreditare ovvero imputazione al bilancio).

Con riferimento all'obiettivo di conferire una maggiore significatività e trasparenza ai conti pubblici la legge di riforma della contabilità interviene ancora una volta sulla questione con alcune disposizioni che agevolano il raccordo tra gestione di bilancio e di tesoreria. L'art. 40, che introduce la delega sul completamento della revisione della struttura del bilancio di cassa, prevede la riforma del Conto Riassuntivo del Tesoro per garantire maggiore chiarezza e significatività delle informazioni in esso contenute attraverso una migliore integrazione dei dati contabili del bilancio e della tesoreria. Il Titolo IX delega inoltre il Governo ad adottare entro quattro anni un testo unico delle disposizioni in materia di contabilità di Stato e di tesoreria; tra i principi e criteri direttivi della delega rientra una riorganizzazione dei conti di tesoreria che consenta il raccordo con gli schemi di classificazione adottati per il bilancio dello Stato, la razionalizzazione della

Tesoreria unica e l'adeguamento della disciplina prevista dalla stessa legge 196 e della normativa di contabilità di Stato in considerazione dell'adozione del bilancio di cassa.

Su questi aspetti sarebbe opportuno avviare tempestivamente una riflessione comune, mirata innanzitutto a valutare le criticità e i limiti dell'attuale sistema. Potrebbe risultare molto proficuo procedere in tal senso in maniera parallela e complementare alla sperimentazione del bilancio di cassa. Ciò consentirebbe di avanzare nell'attuazione della riforma che interessa le varie fasi del processo di spesa assicurando coerenza e organicità all'azione; la riorganizzazione della Tesoreria statale si gioverebbe dei risultati via via acquisiti con la sperimentazione e sarebbe possibile programmare per tempo i necessari interventi informatici da realizzare con l'entrata a regime del nuovo sistema di bilancio.

Considerando l'esperienza passata e tenendo conto di quanto realizzato finora, è possibile individuare alcune iniziative da avviare fin dai prossimi mesi per accrescere la tracciabilità dei flussi e il grado di integrazione tra bilancio e tesoreria:

- *una ridefinizione dei criteri e dei codici di classificazione necessari ai fini del raccordo tra bilancio e tesoreria a seguito della modifica della struttura del bilancio dello Stato e della connessa attività di rendicontazione della Banca d'Italia;*
- *la predisposizione di una metodologia per la costruzione automatica e tempestiva dei raccordi tra le gestioni di bilancio e tesoreria;*
- *una revisione generale delle modalità di redazione del Conto Riassuntivo del Tesoro che consenta una rappresentazione più chiara e trasparente dei movimenti rilevati dalla tesoreria;*
- *una rivisitazione della legislazione di spesa finalizzata a ridurre gradualmente le giacenze di tesoreria, avvicinando, in un'ottica di programmazione dei flussi di cassa, gli stanziamenti di bilancio alle stime dei pagamenti;*
- *la codifica delle somme, che non provengono dal bilancio, prelevate dalle contabilità speciali;*
- *la predisposizione e l'attuazione di una codifica per la settorizzazione dei conti di tesoreria (che potrebbe richiedere anche una ristrutturazione di alcune sue parti) ai fini della costruzione dei saldi di cassa dei vari sottosettori.*

La redazione di un testo unico di contabilità di Stato e di tesoreria, prevista dalla legge 196, costituisce l'occasione per portare a coerenza il sistema di tesoreria ridisegnando la normativa in modo da affrontare in maniera organica tutti gli aspetti emersi dalla sperimentazione sul bilancio di cassa e dalla riflessione sui temi dell'integrazione tra bilancio e tesoreria.

Nel redigere il testo unico occorrerà sottoporre a revisione l'importante settore normativo che regola la tesoreria. Le disposizioni risalgono indietro di decenni, si sono stratificate nel tempo, non risultano più coerenti con gli sviluppi dell'utilizzo delle tecnologie informatiche nella gestione della tesoreria e non sono coordinate. Tale operazione è stata già tentata in passato sulla base di precedenti disposizioni di legge ed è auspicabile che l'utilità della codificazione, che significa anche semplificazione e aggiornamento, sia percepita da tutti coloro che tali norme applicano nella loro attività amministrativa e di controllo. Si rende ora necessario riprendere quel percorso.

La Banca d'Italia manifesta ampia disponibilità a contribuire all'avvio di queste attività in tempi rapidi, considerati anche i riflessi che la razionalizzazione e la semplificazione avrebbero sulle disposizioni che regolano lo svolgimento del servizio di tesoreria per conto dello Stato e quindi sull'operatività e sulla normativa interna.

4. Bilancio di cassa, programmazione dei flussi di cassa e riforma del conto Disponibilità del Tesoro

La riforma della contabilità pubblica ha interessato anche un altro aspetto destinato ad avere conseguenze rilevanti per la gestione da parte del MEF della liquidità giacente presso la Tesoreria statale; questa attualmente viene semplicemente mantenuta nel cd. Conto Disponibilità che il Tesoro detiene presso la Banca d'Italia, remunerato ad un tasso rapportato a quello dei BOT. L'art. 47 prevede infatti un saldo massimo entro cui il Conto verrà remunerato, contrariamente alla situazione attuale in cui la remunerazione avviene indipendentemente dal livello della giacenza. Questa innovazione risponde a un'esigenza posta da tempo dalla Banca Centrale Europea, che rileva nella dimensione e nell'estrema variabilità del Conto un elemento di forte disturbo per il controllo della liquidità giornaliera dell'Eurosistema. Le modalità concrete per l'attuazione della norma sono rimandate a una convenzione tra MEF e Banca d'Italia, attualmente in corso di elaborazione. Seguendo pratiche già accolte da altri Paesi, la finalità è di stabilizzare il saldo di fine giornata del Conto Disponibilità intorno a un valore obiettivo, di regola al di sotto della soglia massima remunerata per mantenere un margine di sicurezza. L'entità del saldo remunerato sarà comunque molto al di sotto degli attuali livelli della giacenza media del Conto e renderà necessario avviare una complessa operatività volta a collocare sul mercato i fondi eccedenti (fig. 2).

Il saldo del Conto Disponibilità riflette le variazioni del complesso degli incassi e dei pagamenti effettuati dalla tesoreria (tav. 1). Alla fine del 2009 la consistenza ammontava a 29,7 miliardi (57,2 a tutto novembre 2010).

La riforma del Conto disponibilità comporta profonde modifiche nelle modalità di gestione della liquidità del Tesoro. Dall'attuale configurazione del Conto disponibilità con saldi molto elevati e volatili si dovrà passare a un assetto nel quale il Conto dovrà essere stabilizzato alla fine di ogni giornata su un "saldo obiettivo" prefissato e prossimo al saldo massimo remunerato, entrambi definiti dalla Convenzione che sarà sottoscritta dal MEF e dalla Banca. Pertanto, in termini operativi, da una gestione della liquidità basata su un unico (eventuale) intervento giornaliero, determinato sulla base di stime e informazioni rilevabili dalle procedure di incassi e pagamenti elaborate al mattino, si dovrà passare a una operatività caratterizzata da più interventi in corso di giornata sulla base di un monitoraggio in tempo reale del Conto.

Le accresciute esigenze di gestione giornaliera del Conto richiederanno un miglioramento della capacità previsiva del saldo. È in base alle proprie previsioni sui flussi di cassa giornalieri, infatti, che il MEF dovrà definire i piani di investimento della liquidità atti a stabilizzare il Conto garantendo un'efficiente gestione della liquidità eccedente attraverso gli strumenti disponibili sul mercato.

L'art. 46 della legge di contabilità individua alcuni interventi finalizzati ad aumentare il grado di prevedibilità dei flussi che incidono sul Conto Disponibilità. Si tratta sostanzialmente di obblighi normativi di comunicazione di piani finanziari al MEF. Gli interventi, da adottare con decreti del MEF, si rivolgono sia alle amministrazioni statali sia agli enti territoriali.

Con riferimento alle amministrazioni statali la norma prevede che entro il 31 dicembre di ciascun anno queste presentino, in base a uno schema concordato con la Ragioneria Generale dello Stato, la propria previsione sull'evoluzione

attesa dei flussi di cassa dell'anno seguente, da aggiornare il giorno 10 di ciascun mese. Il MEF individuerà le scadenze giornaliere per l'effettuazione dei pagamenti di natura ricorrente.

Per agli enti territoriali si prevede che le modalità e i tempi di trasmissione di analoghe informazioni vengano stabiliti sentita la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica. La specificazione che le previsioni non possono costituire un vincolo all'attività gestionale dell'ente potrebbe tuttavia ridurre la portata vincolante della norma.

L'art 46 prevede infine la possibilità per il MEF di stipulare protocolli d'intesa con gli enti pubblici che detengono conti presso la tesoreria.

Anche su questi aspetti sono stati già avviati lavori di gruppi interistituzionali cui la Banca d'Italia partecipa attivamente.

ooo

La riforma che prevede il passaggio a un bilancio di sola cassa va valutata positivamente per la semplificazione del quadro contabile e l'enfasi su aggregati che facilitano la connessione tra obiettivi di bilancio, fabbisogno e debito. Presenta rilevanti implicazioni in termini di responsabilizzazione dei dirigenti. Non è tuttavia priva di rischi. Lo spostamento del vincolo autorizzativo sulla disposizione di pagamento del bilancio richiede di tracciare in maniera adeguata i flussi in uscita dal bilancio attraverso la tesoreria. Occorre evitare accumuli eccessivi di giacenze in tesoreria che non riflettano effettive esigenze di spesa.

La tesoreria accoglie conti che non afferiscono solamente all'esecuzione del bilancio. Il percorso dei flussi di cassa trasferiti dal bilancio alla tesoreria è articolato ed è oggetto di un'ampia intermediazione interna che ne rende particolarmente complessa la leggibilità. Dei flussi netti che vi transitano, inoltre, una parte significativa non è rilevata contabilmente dal bilancio dello Stato poiché affluisce direttamente a enti non statali. Un maggiore chiarezza e trasparenza dei raccordi tra bilancio e tesoreria richiede di limitare l'intermediazione della tesoreria stessa. Questa attività andrebbe avviata rapidamente. Potrebbe consentire di ottenere anche la settorizzazione dei conti necessaria per elaborare i saldi di cassa dei sottosettori della pubblica amministrazione identificati dall'Istat.

La rivisitazione della tesoreria potrebbe essere attuata proficuamente procedendo in parallelo con la sperimentazione sul bilancio di cassa, in modo da affrontare in maniera coordinata tutti gli aspetti coinvolti.

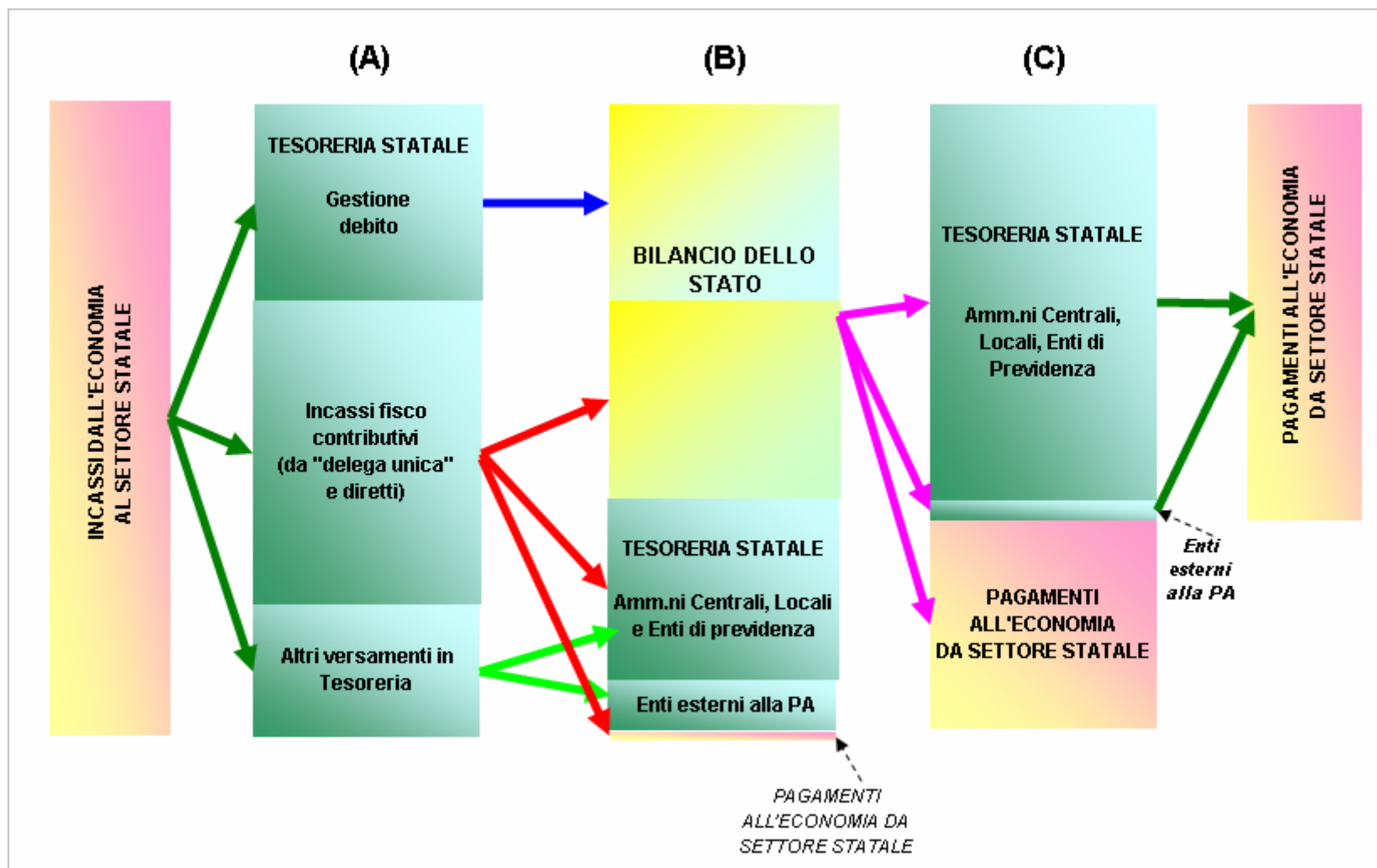
Il passaggio al bilancio di cassa per esplicitare gli effetti sperati deve inserirsi in un disegno organico che coinvolga la dirigenza e il più generale processo di riforma della pubblica amministrazione.

Tavola 1: Pagamenti e incassi eseguiti dalla Tesoreria (milioni di euro)

VOCI	2006	2007	2008	2009	Var 2009 -2008. %
Entrate di bilancio	611.004	633.309	680.758	726.119	6,7
di cui:					
entrate tributarie	391.547	409.709	415.250	401.677	-3,3
accensione prestiti a medio/lungo termine	181.875	182.519	218.987	269.599	23,1
Introiti di tesoreria	1.968.235	2.194.685	2.358.368	2.171.886	-7,9
di cui:					
- conti di tesoreria (1)	1.660.895	1.843.252	2.002.709	1.853.954	-7,4
- emissione B.O.T. (valore nominale)	210.583	229.552	267.547	267.546	0,0
TOTALE INCASSI	2.579.239	2.827.994	3.039.126	2.898.005	-4,6
Spese di bilancio	617.952	642.959	711.887	699.354	-1,8
- spese primarie (correnti e capitale) (2)	389.453	407.123	444.038	450.071	1,4
- interessi	70.350	68.896	79.020	72.380	-8,4
- rimborso prestiti a medio/lungo termine	158.149	166.940	188.829	176.903	-6,3
Esiti di tesoreria	1.953.397	2.197.658	2.317.816	2.188.037	-5,6
- conti di tesoreria (3)	1.747.788	1.973.628	2.069.719	1.912.834	-7,6
- rimborso B.O.T.(valore nominale)	205.609	224.030	248.097	275.203	10,9
TOTALE PAGAMENTI	2.571.349	2.840.617	3.029.703	2.887.391	-4,7
VARIAZIONI DEL SALDO DEL C/DISPONIBILITA' (incassi - pagamenti)	7.890	-12.623	9.423	10.614	
Per memoria: Saldo c/disponibilità	22.295	9.672	19.095	29.709	

Fonte: Relazione della Banca d'Italia al Parlamento e al Governo, vari anni. - (1) Il dato, al netto dei girofondi delle contabilità speciali tra le Tesorerie e la Tesoreria Centrale, tiene conto delle variazioni effettuate sulle contabilità speciali dopo la chiusura dell'esercizio. - (2) Al netto delle partite afferenti la gestione del debito che sono indicate nelle voci specifiche; include i trasferimenti al "Fondo Ammortamento". -(3) Il dato, al netto dei girofondi delle contabilità speciali tra le Tesorerie e la Tesoreria Centrale, comprende gli ordini di pagamento per trasferimento fondi, i pagamenti per conto delle amministrazioni autonome, i depositi provvisori e le partite da regolare.

Fig. 1 – Il funzionamento della Tesoreria statale



Le aree rappresentate riflettono le dimensioni relative dei corrispondenti flussi misurati in base alle contabilizzazioni avvenute nei primi 11 mesi del 2010. Le varie fasi, indicate con (A), (B) e (C), schematizzano passaggi che si succedono temporalmente. La fase (A) rappresenta il primo versamento delle risorse da parte dell'economia, che comunque avviene tramite la tesoreria; la fase (B) rappresenta l'intermediazione del bilancio dello Stato; la fase (C) indica l'ulteriore intermediazione della tesoreria. Tutte le risorse versate dall'economia vi riaffluiscono nelle varie fasi.

Tavola 2: Flussi regolati sul Conto Disponibilità del Tesoro. Anno 2009 (milioni di euro)

PAGAMENTI		milioni €	comp %	INCASSI	milioni €	comp %
STATO				DELEGA UNICA	445.600	38,9
Ammin. Centrali	Mandati	44.400	3,9	VERSAM. BILANCIO STATO	36.400	3,2
	Interessi e rimborsi titoli	488.000	42,8			
	Interessi e rimb. prestiti esteri	14.600	1,3			
Spese fisse		30.800	2,7	di cui: - IVA import	11.400	
Ammin. periferiche	Pagam. C/S e ordinativi su O/A	61.000	5,4	di cui: - ex-SAC	10.700	
	di cui: - rimborsi fiscali	8.100	0,7			
	- stipendi Militari	18.900	1,7	EMISSIONE TITOLI	537.200	46,9
	- ripartiz. D.U.	20.800	1,8	di cui: prestiti esteri e comm. paper	8.500	0,7
PRELIEVI C/C TESORERIA CENTRALE		92.300	8,1	VERS. CONTABILITA' SPECIALI	36.000	3,1
di cui: - Ue		10.100	0,9	VERS. C/C TESORERIA CENTRALE	18.900	1,6
- Poste (c/ 20137)		4.900	0,4	di cui: - Ue	2.100	0,2
- Risorse proprie Regioni		34.800	3,1	- Poste (c/ 20137)	3.900	0,3
- Spa (esclusa Cassa DDPP)		15.100	1,3	- Spa (esclusa Cassa DDPP)	2.800	0,2
SERVIZI DI CASSA (Pensioni INPDAP, INPS, Agenzie fiscali)		155.900	13,7	VERS. ENTI DECENTRATI (T.U.)	32.600	2,8
PRELIEVI ENTI DECENTRATI (TU)		147.800	13,0	POSTE	11.700	1,0
POSTE		66.100	5,8	CASSA DDPP	27.800	2,4
CASSA DDPP		38.000	3,3			
TOTALE		1.138.900	100,0	TOTALE	1.146.200	100,0

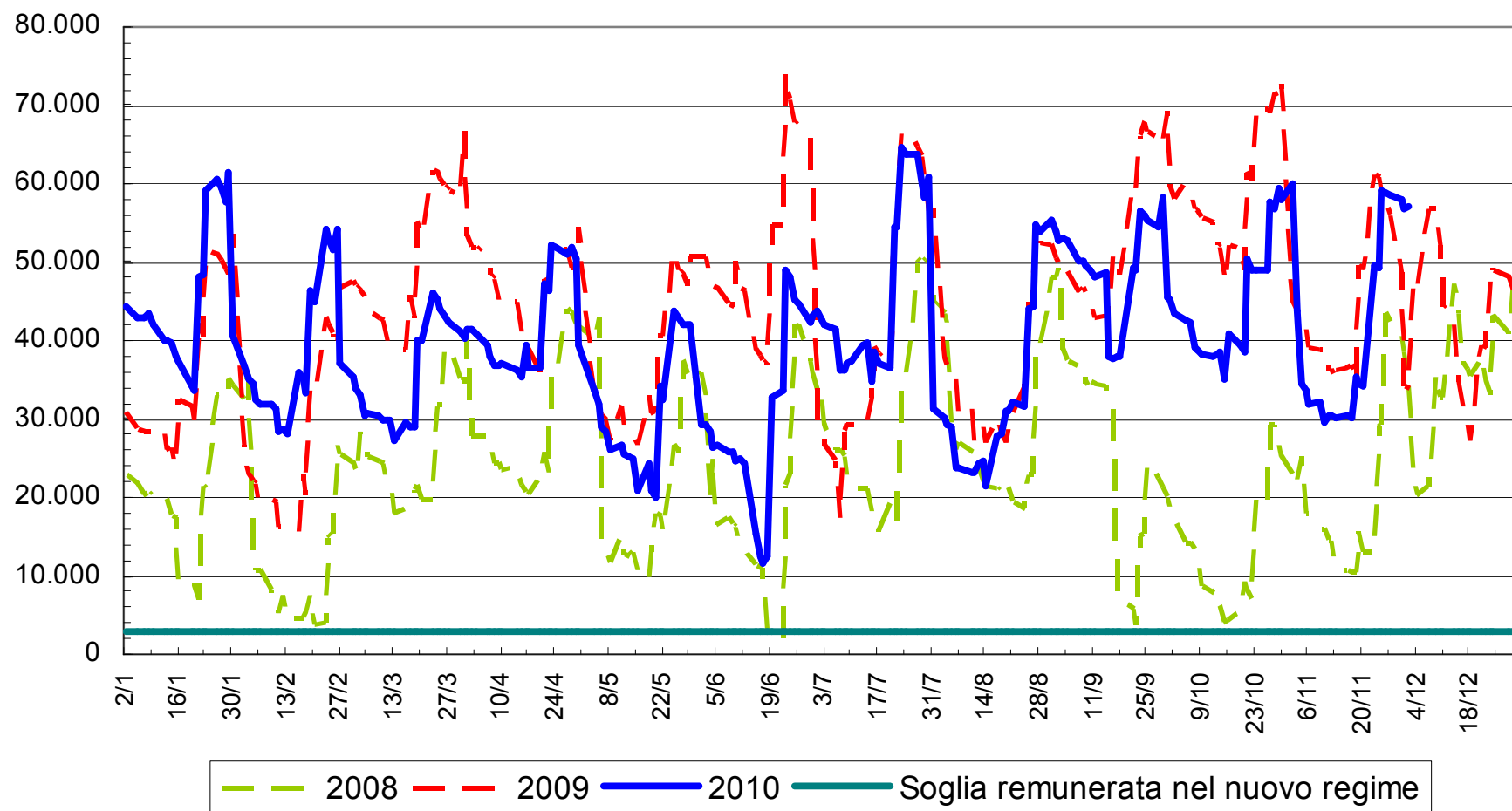
Fonte: elaborazioni interne su dati di Tesoreria.

Tavola 3: Giacenze e flussi della Tesoreria statale. Anni 2008-2010 (milioni di euro)

	Disponibilità 31/12/2008	Incassi 2009	Pagamenti 2009	Disponibilità 31/12/2009	Incassi 2010	Pagamenti 2010	Disponibilità 30/11/2010
Enti statali decentrati	1.546	7.578	7.282	1.842	6.190	6.576	1.456
<i>di cui: Scolastica</i>	539	789	930	398	432	494	336
<i>Prefetture</i>	1.007	6.789	6.352	1.444	5.758	6.082	1.120
Altre Amm. Statali	426	15.953	15.456	923	14.226	13.169	1.980
Introiti fiscali e contributivi	8.361	562.387	557.916	12.832	462.555	462.925	12.660
Enti in Tesoreria unica (ex Tabella A legge 720/84)	40.574	218.843	215.680	43.737	195.038	192.304	46.471
Enti previdenziali (ex Tabella B legge 720/84)	58.514	470.417	467.373	61.558	388.358	400.611	49.305
Risparmio postale (ex DL 269/03)	95.582	91.201	88.624	98.159	83.091	81.031	100.219
Monopoli	15.827	16.770	15.202	17.395	6.665	17.774	6.286
Enti previdenziali	43.575	299.301	295.255	47.621	207.626	226.056	29.191
Incassi IRAP e Add. Regionali Irpef	92.671	122.754	151.511	63.914	31.585	66.334	29.195
Società esterne alla P.A.	137.300	154.006	152.003	139.303	37.701	39.673	137.331
<i>di cui: CEE</i>	17.061	49.425	45.701	20.785	44.416	40.673	24.528
<i>Cassa DDPP gestione separata</i>	102.615	57.030	46.315	113.330	28.296	23.578	118.048
Altro	44.895	216.624	216.370	45.149	222.612	210.539	57.222
Totale Generale	495.667	1.876.533	1.887.417	484.783	1.448.021	1.490.936	442.065

Fonte: elaborazioni interne su dati di Tesoreria. I dati dell'anno 2010 si riferiscono ai primi 11 mesi. Il dato è al lordo dei girofondi delle contabilità speciali tra le Tesorerie e la Tesoreria Centrale.

Figura 2: Andamento giornaliero del Conto disponibilità e soglia massima remunerata con la riforma della legge 196. Anni 2008-2010 (milioni euro)



Fonte: elaborazioni interne su dati di Tesoreria. I dati dell'anno 2010 si riferiscono ai primi 11 mesi.