

la presenza di due o più tesorerie nella Filiale della Banca d'Italia insediata nel capoluogo della provincia di scorporo.

In collaborazione con la Ragioneria generale dello Stato, la Banca d'Italia ha da tempo avviato un'azione di rinnovamento della tesoreria diretta a: estendere le procedure telematiche e la dematerializzazione dei documenti previsti dalla contabilità pubblica, per realizzare gli obiettivi del Sistema informatizzato dei pagamenti della pubblica Amministrazione (SIPA); integrare le procedure della tesoreria statale in quelle del sistema dei pagamenti interbancari; attuare il Sistema informativo delle operazioni degli enti pubblici (Siope), migliorando le informazioni contenute nei flussi della tesoreria utili anche per la stima del fabbisogno del settore statale.

La tesoreria statale telematica

Il trattamento telematico dei flussi di rendicontazione alla Ragioneria generale dello Stato sugli incassi e i pagamenti di bilancio e dei conti di tesoreria consente la disponibilità di una base dati analitica e integrata sull'andamento dei conti pubblici che può essere utilizzata per un puntuale e tempestivo riscontro della spesa, con riflessi anche sull'attività della Corte dei conti ai fini del Rendiconto generale dello Stato.

DALLA TESORERIA TRADIZIONALE ALLA TESORERIA TELEMATICA

Le tappe più significative che segnano il passaggio dalla tesoreria tradizionale a quella telematica sono costituite: dall'avvio, nel 1998, del sistema di incasso delle entrate tributarie denominato "delega unica", in cui le banche, i concessionari e le Poste riversano in tesoreria, con bonifici bancari, il saldo riveniente dalla compensazione tra i tributi dovuti; dall'introduzione, nel 1999, del mandato informatico per le spese delle Amministrazioni centrali e dall'affidamento alla Banca del servizio di tesoreria centrale dello Stato. Dal 2001 le operazioni della tesoreria sono rendicontate in forma telematica; nel 2003 sono stati informatizzati i pagamenti degli stipendi e delle pensioni statali (circa 20 milioni di operazioni all'anno). Nel 2004 è stata automatizzata la gestione delle spese statali decentrate che sarà completata quando anche gli ordinatori secondari della spesa avranno informatizzato le loro procedure operative; dallo stesso anno il trasferimento di somme fra tesorerie avviene con accredito diretto dei conti di tesoreria degli enti pubblici, consentendo di acquisire informazioni utili per ricostruire gli utilizzi dei trasferimenti che tali enti ricevono dallo Stato e per poterne verificare la coerenza con gli obiettivi di spesa. Dal 2005 le tesorerie utilizzano i bonifici per accreditare i conti correnti bancari, estendendo ai beneficiari di titoli di spesa cartacei, in attesa di dematerializzazione, i vantaggi connessi con l'invio su rete dei relativi dati informativi e contabili.

Nel 2006 saranno riformati gli strumenti di incasso per consentire agli utenti di utilizzare i bonifici anche per versare le entrate direttamente in tesoreria. Un progetto in corso permetterà la gestione informatizzata dei

conti correnti postali delle tesorerie, con l'obiettivo di acquisire in via telematica i dati contabili dei singoli versamenti e assicurare in tempi rapidi le somme agli enti destinatari.

Il processo di rinnovamento e di informatizzazione della tesoreria statale è stato accompagnato da un'azione di semplificazione della normativa di contabilità pubblica e delle disposizioni interne della Banca d'Italia.

II SIPA

Il Sistema informatizzato dei pagamenti della pubblica Amministrazione (SIPA), basato sull'interconnessione tra la Rete unitaria della pubblica Amministrazione (che si sta trasformando in Sistema pubblico di connettività) e la Rete nazionale interbancaria, rappresenta lo strumento fondamentale per realizzare la tesoreria telematica e per ottimizzare il controllo sui flussi finanziari e informativi relativi ai pagamenti pubblici. Il SIPA promuove la dematerializzazione dei documenti contabili previsti dalla contabilità di Stato e consente l'utilizzo dei circuiti bancario e postale per l'esecuzione dei pagamenti. È disciplinato da un Protocollo d'intesa sottoscritto nel 2000 dalla Banca d'Italia, dalla Ragioneria generale dello Stato, dalla Corte dei conti e dall'Autorità per l'informatica nella pubblica Amministrazione – AIPA (ora CNIPA). Sono programmati interventi per l'estensione delle procedure telematiche alla spesa decentrata e per la dematerializzazione dei documenti di entrata.

In ambito europeo i processi di convergenza che interessano sia il comparto dei pagamenti all'ingrosso (TARGET2) sia quello dei pagamenti al dettaglio (Single Euro Payments Area – SEPA) (cfr., nel capitolo 1, il paragrafo: *La gestione del sistema dei pagamenti* e, nel capitolo 5, il riquadro: *La creazione di un'area unica dei pagamenti in euro – SEPA*) possono ricevere un impulso significativo dalle Amministrazioni pubbliche, in relazione al rilevante numero di pagamenti che esse effettuano e ricevono (stipendi, pensioni, prestazioni sociali, imposte ecc.). La Banca d'Italia ha già programmato gli interventi, amministrativi e tecnici, per adeguare le procedure di tesoreria agli standard SEPA, per integrarle nei sistemi di pagamento europei e consentire così ai cittadini, alle imprese e alla pubblica Amministrazione di avvalersi di strumenti di pagamento omogenei (bonifici, carte di pagamento, addebiti diretti), in Italia e negli altri paesi della moneta unica. In coerenza con le innovazioni riguardanti il Codice digitale della pubblica Amministrazione, sarà inoltre consentito, per gli incassi e pagamenti dello Stato, l'utilizzo dei più moderni strumenti previsti sulle reti aperte (portale internet, carte di credito, POS).

L'operatività della tesoreria statale nel 2005

Nel 2005 le tesorerie hanno eseguito incassi per 2.480.844 milioni di euro e pagamenti per 2.482.210 milioni di euro; al 31 dicembre il saldo del conto disponibilità del Tesoro è risultato di 14.405 milioni di euro, contro i 15.771 dell'anno precedente (tavola 2.1).

L'utilizzo delle reti informatiche e telematiche per i pagamenti pubblici ha determinato un netto ridimensionamento delle procedure manuali nelle tesore-

rierie. Rispetto al 1999, anno di avvio del mandato informatico statale, le operazioni eseguite sulla base di documenti cartacei (titoli di spesa o altre disposizioni) sono diminuite da 43 a 21 milioni nel 2002 e a 3,5 nel 2005. Le operazioni telematiche eseguite alla fine del 2005 sono state all'incirca 41 milioni (2).

Dal 1° gennaio del 2006 è operativo il Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici (Siope), che ha la sua fonte normativa nell'art. 28 della legge finanziaria per il 2003. Il nuovo Sistema mira a rendere disponibili per il Ministero dell'Economia e delle finanze informazioni analitiche e omogenee sugli incassi e i pagamenti delle Amministrazioni pubbliche, codificate in modo uniforme indipendentemente dai sistemi contabili e di bilancio dei diversi enti pubblici. L'archivio potrà essere utilizzato per rilevare il fabbisogno delle Amministrazioni pubbliche e migliorare la gestione dei conti, in modo da verificare costantemente il rispetto delle regole di bilancio stabilite in ambito europeo.

Il Siope

Il Sistema è gestito dalla Banca d'Italia sulla base di una convenzione aggiuntiva a quella vigente per la tesoreria statale. I dati transitano, alla fine di ciascuna giornata, attraverso il canale telematico che collega la Banca d'Italia ai tesorieri bancari; questi ultimi sono impegnati a non eseguire incassi o pagamenti privi della codifica.

Sulla base della classificazione dell'Eurostat vengono rilevati i codici gestionali per le entrate e le spese correnti; per gli investimenti pubblici si registra il codice unico di progetto. In futuro il Siope acquisirà i codici degli acquisti di beni e servizi da parte delle Amministrazioni pubbliche per finalità di consumo. Le Amministrazioni pubbliche saranno così in grado di confrontare i propri risultati di bilancio con quelli degli enti della categoria di appartenenza e di valutare l'efficienza della propria gestione.

LE RILEVAZIONI DEL SIOPE

La codifica degli incassi e dei pagamenti delle Regioni, delle Province, dei Comuni con popolazione superiore a 20.000 abitanti, delle Università e relativi Dipartimenti è stata introdotta con decreti del Ministero dell'Economia del 18 febbraio 2005, con la collaborazione della Banca d'Italia. L'individuazione degli enti soggetti alla nuova disciplina è avvenuta sulla base dei criteri adottati dal Sistema europeo dei conti (SEC95) per la definizione delle Amministrazioni pubbliche. Nell'occasione, d'intesa con la Ragioneria generale dello Stato e con l'Istat, si è deciso di costituire un archivio condiviso delle Amministrazioni pubbliche, alle quali è stato attribuito un codice unico che agevolerà il confronto statistico sui conti pubblici.

(2) Se si considerano le operazioni di entrata sulla base delle quietanze emesse dalle tesorerie, nel periodo 1999-2005 si è passati da 2,7 milioni a 2,4 circa, con un decremento di poco più del 10 per cento, ascrivibile essenzialmente alle quietanze di bilancio dello Stato. Nel stesso periodo, il numero dei bollettini di versamento sul conto corrente postale delle tesorerie è diminuito da 5,3 a 1,6 milioni circa.

Allo stato attuale all'archivio affluiscono i dati relativi alle spese delle Amministrazioni centrali, conferiti dalla Banca nella qualità di tesoriere, e quelli sugli incassi e sui pagamenti di circa 3.000 enti; sono in corso i lavori per codificare le operazioni effettuate dalle Aziende sanitarie locali e dagli Enti ospedalieri, dagli enti di ricerca e da quelli di previdenza. Dal mese di gennaio 2007 i Comuni con popolazione inferiore a 20.000 abitanti inizieranno a inviare i dati al Siope che, a regime, comprenderà circa 12.000 soggetti pubblici.

Già dal mese di marzo 2006, le Amministrazioni pubbliche e gli altri soggetti interessati possono richiedere, per posta elettronica, una serie di elaborati (ad esempio, gli incassi e pagamenti codificati per ente e per mese), predisposti d'intesa con la Ragioneria generale dello Stato. Dal prossimo novembre gli elaborati saranno consultabili su un sito web gestito dalla Banca d'Italia, accessibile agli enti con specifiche modalità; ulteriori elaborazioni saranno messe in rete su indicazione della Ragioneria generale dello Stato e in base alle esigenze manifestate dalle Amministrazioni pubbliche.

Gli obiettivi di efficienza operativa e informativa connessi con il Siope saranno centrati se contemporaneamente alla sua attuazione verrà introdotto il mandato informatico nello scambio delle informazioni tra ente pubblico locale e tesoriere bancario. Le modalità tecniche per la diffusione del nuovo strumento di pagamento, che utilizza la firma digitale, sono già state concordate tra la Banca d'Italia, la Ragioneria generale dello Stato, il CNIPA, l'ABI e con il contributo di un gruppo di banche. Una indagine svolta dalla Banca presso un campione di enti territoriali ha rilevato che solo un terzo di questi ha adottato il mandato informatico o prevede di utilizzarlo entro il 2006; un'accelerazione in questa direzione si tradurrebbe in maggiore efficienza delle tesorerie bancarie e in minori costi amministrativi e gestionali per gli enti pubblici.

**Le previsioni
sul fabbisogno
del settore statale**

Allo scopo di formulare un quadro informativo che consenta di programmare gli interventi di politica monetaria e di favorire la verifica sull'andamento dei conti pubblici da parte del Ministero dell'Economia e delle finanze, la Banca d'Italia elabora da tempo informazioni consuntive e previsionali circa le variazioni del conto disponibilità per il servizio di tesoreria e il fabbisogno del settore statale.

Le previsioni giornaliere del saldo del conto risentono della numerosità degli enti inseriti nella tesoreria statale (oltre alle Amministrazioni centrali, le Regioni, gli enti locali, gli enti di previdenza, ecc.) e dell'entità ed erraticità dei flussi finanziari da essi movimentati. Ciò è all'origine dell'invito rivolto dalla BCE alla Banca d'Italia ad assumere iniziative volte a migliorare la prevedibilità e a ridurre la variabilità del conto di liquidità del Tesoro. Il Ministero e la Banca hanno pertanto stabilito una procedura di gestione attiva del conto volta a migliorarne la prevedibilità dell'andamento e a consentire una gestione

Tav. 2.1

INCASSI E PAGAMENTI ESEGUITI DALLE TESORERIE
(in milioni di euro)

Voci	2004	2005	Variazioni percentuali
Entrate di bilancio	617.258	599.156	-2,9
di cui: <i>accensione prestiti a medio/lungo termine</i>	209.362	195.047	-6,8
<i>entrate tributarie</i>	362.475	356.622	-1,6
Introiti di tesoreria	1.928.359	1.881.688	-2,4
conti di tesoreria	1.636.575	1.608.821	-1,7
emissione BOT (valore nominale)	221.300	212.666	-3,9
altri	70.484	60.201	-14,6
TOTALE INCASSI	2.545.617	2.480.844	-2,5
Spese di bilancio	624.864	626.600	0,3
rimborso prestiti a medio/lungo termine	183.741	174.017	-5,3
ordinativi diretti (1)	303.483	305.159	0,6
ordini di accreditamento	28.375	30.527	7,6
spese fisse e pensioni	48.010	46.440	-3,3
interessi sui BOT	2.947	2.846	-3,4
interessi sul debito patrimoniale	57.975	67.407	16,3
altre	334	204	-38,9
Esiti di tesoreria	1.918.190	1.855.610	-3,3
conti di tesoreria (2)	1.611.522	1.551.529	-3,7
rimborso BOT (valore nominale)	222.195	213.610	-3,9
altri	84.473	90.471	7,1
TOTALE PAGAMENTI	2.543.054	2.482.210	-2,4
Variazioni del saldo del c/disponibilità (incassi - pagamenti)	2.563	-1.366	
Per memoria: saldo c/disponibilità	15.771	14.405	

(1) Al netto delle partite afferenti alla gestione del debito che sono indicate nelle voci specifiche; include i trasferimenti al Fondo ammortamento. — (2) Al netto dei girofondi delle contabilità speciali, sia in entrata che in uscita, tra le tesorerie e la tesoreria centrale.

più efficiente del debito pubblico: il relativo quadro normativo e operativo è stato definito, nelle linee generali, con decreto del Ministro dell'Economia e delle finanze del 30 dicembre 2005 e con una convenzione che disciplina lo scambio di informazioni previsionali su incassi e pagamenti di tesoreria e per le operazioni finanziarie a valere sul conto, approvata con decreto ministeriale del 1° giugno 2006. Per fronteggiare al meglio i nuovi compiti, la Banca ha in progetto di incrementare la base statistica e informativa tratta dalle operazioni della tesoreria.

**I servizi di cassa
per conto
di enti pubblici**

Negli ultimi anni si è avviata una graduale riorganizzazione dello Stato che ha portato alla costituzione di enti pubblici con vari gradi di autonomia contabile, patrimoniale e di bilancio. Le operazioni di incasso e pagamento, in precedenza effettuate nell'ambito della tesoreria statale, sono ora svolte sulla base di autonome convenzioni con tali enti (3).

L'operatività connessa a tali servizi è cresciuta costantemente negli anni e ha raggiunto, nel 2005, un volume di circa 5,8 milioni di operazioni. Inoltre l'INPDAP ha manifestato l'intendimento di formalizzare, con specifica convenzione, l'affidamento alla Banca dei pagamenti delle pensioni in conto corrente bancario sul territorio nazionale, operazioni che la Banca effettua dal marzo del 1999 nell'ambito della tesoreria statale: con l'inserimento di tali pagamenti, l'operatività dei servizi di cassa sarà pari a circa 27 milioni su base annua, rafforzando il peso che questa attività assume nel sistema dei pagamenti gestito dalla Banca d'Italia.

2.2 I servizi attinenti alla gestione del debito pubblico

Sono responsabilità della Banca d'Italia l'organizzazione e la conduzione, per conto del Ministero dell'Economia e delle finanze, delle attività concernenti il collocamento e il riacquisto dei titoli nonché il servizio finanziario del debito. L'Istituto inoltre collabora con lo stesso Ministero fornendo assistenza nella definizione della politica di emissione, con la formulazione di ipotesi di copertura del fabbisogno mediante collocamento di titoli.

**La collaborazione
nella definizione
della politica di emissione**

La Banca d'Italia sottopone al Tesoro ipotesi di emissione elaborate sulla base delle previsioni del fabbisogno di cassa del settore statale, dell'andamento delle quotazioni dei titoli sul mercato secondario, dei risultati delle ultime aste effettuate, degli obiettivi di gestione del debito pubblico che risultano dalle linee programmatiche enunciate dal Ministero. Le ipotesi circa le operazioni del Tesoro sono d'ausilio alla Banca d'Italia nella formulazione di previsioni sull'andamento della liquidità del sistema bancario, da comunicare alla Banca centrale europea per la definizione degli interventi di mercato aperto.

(3) La Banca d'Italia effettua servizi di incasso e pagamento per le Agenzie fiscali previste dal D.lgs n. 300 del 1999 (Entrate, Dogane, Territorio, Demanio), che hanno ereditato compiti e funzioni precedentemente svolte dai corrispondenti Dipartimenti del Ministero dell'Economia, nonché per la Scuola superiore dell'economia e delle finanze, per l'INPS (prestazioni temporanee) e per l'INPDAP (pensioni in ambito UEM). Tali attività si configurano come autonomi servizi di cassa che la Banca, ai sensi dell'articolo 42 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, seguendo principi di carattere generale: la trasmissione dei flussi informativi e contabili avviene per il tramite del sistema di reti RUPA-RNI o altre reti dedicate; si utilizzano i bonifici per tutte le tipologie di pagamenti (anche in contanti); il saldo delle operazioni è contabilizzato nello stesso giorno (in modo che la Banca non effettui anticipazione né trattenga fondi); la tariffazione del servizio è basata sul recupero del costo pieno.

Il sistema d'asta gestito dalla Banca d'Italia rappresenta il principale meccanismo di collocamento, quello che consente più di altri di perseguire obiettivi di trasparenza e regolarità della politica di emissione del Tesoro (4). L'efficienza e la rapidità di esecuzione delle operazioni di collocamento e di riacquisto dei titoli, attenuando l'incertezza degli intermediari partecipanti alle aste, riducono il costo del debito. La collaborazione prestata al Tesoro in tale operatività contribuisce all'ordinato andamento del mercato secondario dei titoli di Stato.

**L'attività di collocamento
e riacquisto dei titoli
del debito domestico**

Nel 2005 sono stati collocati titoli di Stato per un valore nominale pari a 404,2 miliardi di euro, di cui circa 393 miliardi relativi a strumenti domestici. Nel primo semestre del 2006 i collocamenti di titoli domestici sono risultati pari a 247,1 miliardi, a fronte di 236,7 miliardi nell'analogo periodo dell'anno precedente. Il saldo tra nuovi collocamenti e rimborsi o riacquisti di titoli esistenti (emissioni nette) è stato pari a 26,5 miliardi nel 2005 e a 66,4 miliardi nel primo semestre del 2006.

La sistematica offerta mediante asta anche dei BTP indicizzati all'inflazione dell'area dell'euro ha determinato un incremento nel numero di operazioni (181 contro 166 del 2004) e una diminuzione del ricorso all'altra tecnica di emissione, costituita dai sindacati di collocamento (3 contro i 6 realizzati nel 2004). Nel primo semestre del 2006 sono stati svolti 113 aste e 2 sindacati di collocamento.

Il sindacato di collocamento, di cui l'Istituto cura solo la fase del regolamento, è una tecnica di emissione, alternativa all'asta, in cui i titoli sono collocati attraverso un pool di intermediari scelti dal Ministero dell'Economia e delle finanze. La richiesta del mercato viene soddisfatta con un processo in cui il Tesoro, insieme alle banche incaricate, seleziona gli ordini da accogliere e decide il prezzo (5).

Su iniziativa della Banca d'Italia, da ottobre 2005 il regolamento viene svolto dal sistema di compensazione e liquidazione delle operazioni su strumenti finanziari Express II, gestito dalla società Monte Titoli. Grazie all'utilizzo di Express II, l'operatore facente parte del sindacato di collocamento

(4) La Banca d'Italia provvede allo sviluppo e alla gestione della piattaforma tecnologica dedicata alle aste e all'espletamento delle relative operazioni, attuate con varie modalità tecniche a seconda dei titoli offerti; cura, inoltre, i rapporti con gli operatori partecipanti alle aste, dei quali viene verificata l'esistenza dei requisiti giuridici e tecnici previsti per la partecipazione.

(5) Tale sistema riduce i rischi di collocamento per l'emittente, consentendo un miglior controllo del prezzo e della quantità; permette inoltre di raggiungere una più ampia platea di investitori e di fornire immediata liquidità ai titoli per la possibilità di emettere da subito importi molto elevati. Per tale motivo, il sindacato è da sempre utilizzato per i prestiti in valuta da collocare sui mercati internazionali e, negli anni recenti, è stato ampiamente adottato per i titoli domestici a più lunga scadenza (15 e 30 anni) e per le prime tranche dei titoli a indicizzazione reale.

incaricato del regolamento dei titoli non deve anticipare integralmente il contante necessario alla sottoscrizione poiché l'operazione si compensa con altre di segno opposto concluse sul mercato.

La Banca d'Italia ha svolto, in due tornate, 10 aste di riacquisto di titoli di Stato per complessivi 7 miliardi di euro (6); ha inoltre curato il regolamento di varie operazioni bilaterali svolte dal Tesoro con gli operatori, per un valore nominale complessivo di 3,7 miliardi di euro.

Nell'anno la Banca d'Italia ha ammesso a partecipare alle aste due nuovi operatori, entrambi esteri, avendone verificato il possesso dei requisiti giuridici e tecnici previsti dalla normativa. Nel 2005 sono risultati attivi sul mercato 41 operatori, mentre il numero medio di partecipanti a ciascun asta è risultato pari a 31.

Negli ultimi anni appare significativamente aumentato il peso degli intermediari esteri, sia per numero di partecipanti che per quote di titoli aggiudicate. Il fenomeno è ascrivibile, oltre che all'introduzione della moneta unica, alla possibilità di regolare i titoli sottoscritti in asta attraverso un altro intermediario. Particolarmente rilevante risulta la quota di mercato degli operatori "specialisti" (95,3 per cento) (7); il grado di concentrazione del mercato rimane tuttavia relativamente basso per effetto dell'accesa competizione tra detti intermediari.

Nel 2005 e nel primo semestre 2006 la domanda degli operatori ha sempre consentito il collocamento integrale degli importi in emissione, facendo registrare un rapporto tra quantità richiesta e quantità offerta in asta pari, in media, a 1,9 nel 2005. I prezzi di collocamento sono risultati quasi sempre superiori a quelli prevalenti sul mercato secondario intorno all'ora dell'asta. Tale fenomeno, in parte ascrivibile alla forte competizione per mantenere la qualifica di "specialista", è da tempo all'attenzione del Tesoro: sebbene nel breve periodo consenta all'emittente un risparmio di costi, nel lungo periodo potrebbe generare disaffezione negli operatori e nella clientela finale, riducendo la domanda.

(6) Con le operazioni di riacquisto anticipato di titoli (buy-back e riacquisti bilaterali), di consueto effettuate a fine anno utilizzando la disponibilità di risorse finanziarie in eccedenza, il Tesoro mira a ridurre il rischio di rifinanziamento del debito attraverso il miglioramento del profilo temporale dei rimborsi. Poiché i titoli, dopo il riacquisto, vengono normalmente annullati, queste operazioni hanno l'effetto di ridurre l'indebitamento dello Stato.

(7) Gli "specialisti" sono una categoria di intermediari selezionati dal Tesoro tra gli operatori principali del mercato regolamentato all'ingrosso, al fine di garantire un elevato livello di efficienza e di trasparenza al mercato dei titoli di Stato italiani. Per il possesso della qualifica di specialista sono richiesti requisiti di struttura (dotazione patrimoniale, organizzazione interna, ecc.) e una significativa presenza sul mercato primario e secondario. A fronte di tali condizioni, agli specialisti sono riconosciuti, in via esclusiva, vantaggi quali l'accesso ai collocamenti supplementari (nei quali, nel giorno successivo all'asta ordinaria, gli operatori hanno l'opzione di acquistare gli stessi titoli al prezzo fissato in asta), la partecipazione ai sindacati di collocamento, l'accesso alle operazioni di buy-back o di riacquisto bilaterale e di concambio.