

## XII

### IL SERVIZIO DI TESORERIA DELLA BANCA D'ITALIA

GIUSEPPE VITTEMBERGA \*

Trattando delle problematiche di tesoreria, occorre anzitutto aver presente che tali attività (che si riassumono nella acquisizione delle entrate e nella erogazione delle spese per conto dello Stato, nella gestione dei depositi e nel collocamento dei titoli del debito pubblico) si inquadrano, nel nostro ordinamento, nel contesto delle funzioni proprie della Banca centrale, unitamente alla emissione dei biglietti ed alla vigilanza sul sistema creditizio. Concorrono, tali attività, a rendere più efficiente e puntuale l'assolvimento da parte della Banca d'Italia di quella che è la sua funzione istituzionale precipua: il governo della moneta.

In alcuni paesi, come in Germania e in Belgio, le funzioni di tesoriere dello Stato sono svolte dalla Banca centrale; in altri, come in Francia, in Olanda e nella stessa Inghilterra, tali compiti sono attribuiti al sistema bancario ovvero all'amministrazione postale, anche se le risultanze di tali gestioni rifluiscono poi nelle Banche centrali, che sono così poste in grado di svolgere le funzioni proprie del governo della moneta.

Appare peraltro intuitivo che l'accentramento presso un'unica Istituzione dei compiti di emissione della carta moneta, della vigilanza sul sistema creditizio e dell'attività di tesoreria statale consente una visione unitaria ed immediata dei complessi fenomeni monetari e, di riflesso, economici, sui quali la Banca centrale è chiamata a vigilare.

L'assunzione da parte della Banca d'Italia, avvenuta nel 1895, della gestione del servizio di tesoreria dello Stato in tutte le province del Regno è di poco posteriore alla creazione della stessa Banca, traendo essa origine dalla convenzione 30 ottobre 1894, approvata con r.d. 10 dicembre 1894, n. 533, tra il ministero del

---

\* Capo Servizio Consulenza legale della Banca d'Italia.

tesoro e la Banca medesima. Anteriormente a tale accordo, il servizio periferico di Tesoreria era disimpegnato direttamente dallo Stato a mezzo di propri tesorieri.

Non erano mancate, in passato, iniziative anche di carattere legislativo intese a conferire alla Banca Nazionale nel Regno la gestione del servizio periferico di tesoreria dello Stato (r.d. 29 giugno 1865, n. 2376, e successiva convenzione del 23 ottobre 1865, approvata con r.d. in pari data, n. 2586), parallelamente al tentativo – perseguito con grande determinazione dal Sella – della creazione di una grande banca unica nazionale che, sin d'allora, avrebbe dovuto assumere il nome di Banca d'Italia (convenzione 11 ottobre 1865).

Riserve di carattere politico emerse nell'ambito dello stesso governo portarono peraltro alla sospensione del provvedimento relativo al passaggio del servizio di tesoreria alla Banca Nazionale, la cui attuazione fu formalmente subordinata alla conversione in legge del r.d. del 29 giugno 1865, n. 2376 (r.d. 21 dicembre 1865 n. 2647), conversione che mai ebbe luogo.

L'assunzione nel 1894 da parte della Banca d'Italia del servizio di tesoreria provinciale dello Stato s'inquadrava, del resto, in una complessa operazione che prevedeva, fra l'altro, l'impegno della stessa Banca a provvedere «a suo rischio e pericolo» alla liquidazione della Banca Romana «liberando essa lo Stato dalle perdite che potessero derivare da tale liquidazione, ancorché superassero tutta la somma da versarsi dalla Banca d'Italia al conto della liquidazione stessa» (convenzione 30 ottobre 1894).

Appare evidente come l'attribuzione alla Banca d'Italia della gestione del servizio di tesoreria statale non sarebbe all'epoca avvenuta senza l'assunzione da parte della Banca medesima degli impegni e oneri connessi alla liquidazione della Banca Romana che ne rappresentarono in qualche modo la contropartita. Tuttavia non può non considerarsi che già negli anni precedenti l'unità nazionale – e in epoca successiva in modo sempre crescente – la Banca aveva stretto intensi rapporti con il Tesoro, che avevano finito per porla quale interlocutrice privilegiata in un eventuale affidamento a terzi da parte dello Stato della gestione della propria tesoreria. Le frequenti anticipazioni al Tesoro, in particolare nella previsione o in costanza delle guerre di indipendenza nazionale, l'acquisto massiccio di titoli del debito pubblico e il servizio reso per il collocamento di detti titoli, evidenziano chiaramente la specialità di tali rapporti. Deve inoltre sottolinearsi che con l'assunzione del servizio di tesoreria statale, la Banca d'Italia – che già era obbligata, come gli altri istituti di emissione ad effettuare anticipazioni ordinarie al Tesoro come contropartita del privilegio di poter emettere propri biglietti pagabili a vista e al portatore – si impegnò ad aumentare in misura considerevole tali anticipazioni che successivamente, anche per effetto della cessazione della facoltà di emissione di carta-moneta da parte dei banchi meridionali, finirono per essere poste in esclusiva relazione con l'espletamento del servizio di tesoreria.

Continuava a essere svolto direttamente dallo Stato – e lo è tuttora – il servizio di tesoreria centrale attraverso apposito organo facente capo alla Direzione generale del tesoro.

Dottrina e giurisprudenza sono oggi sostanzialmente concordi nel considerare la convenzione per la gestione del servizio di tesoreria provinciale, stipulata tra l'ente pubblico Banca d'Italia e lo Stato, come un «accordo» e non un vero e proprio «contratto» di diritto pubblico, giacché l'aspetto organizzatorio del servizio prevale su quello contrattuale ed economico. Non così era alle origini, come chiaramente risulta dalla convenzione del 1894 allorché controparte dello Stato era la Banca d'Italia, società di capitali, disciplinata dall'allora vigente codice di commercio. Se, infatti, lo Stato lasciava nella disponibilità della Banca un consistente fondo di cassa per il disimpegno corrente del servizio e si stabilivano, entro particolari limiti di oscillazione del fondo, gli interessi da corrispondere a debito o a credito da ciascuna delle parti, la Banca doveva, a sua volta, prestare allo Stato una cauzione di rilevante ammontare, pari a un terzo dell'intero capitale sociale.

Nella gestione del servizio la Banca si impegnava ovviamente a osservare i vari regolamenti e istruzioni ministeriali disciplinanti la complessa materia e, sin da allora, a rendere alla Corte dei conti il periodico conto di gestione. Inoltre, presso ogni Sezione di tesoreria veniva «addeito un delegato del Tesoro coadiuvato dal personale necessario, con l'incarico di invigilare e controllare tutto quanto riguarda il servizio di tesoreria».

La convenzione ebbe inizialmente una durata di circa diciotto anni. I successivi singoli rinnovi, di durata non omogenea, non raggiunsero più, in seguito, un così ampio arco temporale. Con la stipula della convenzione di tesoreria la Banca fu chiamata a gestire il servizio nelle 69 province in cui era allora suddiviso l'intero territorio nazionale con un eccezionale impegno, anche di carattere organizzativo, tenuto conto che il servizio stesso poté diventare operativo dopo appena tre mesi dagli accordi col Tesoro.

La convenzione 30 ottobre 1894 prevedeva che il servizio di tesoreria sarebbe stato esercitato dalla Banca d'Italia in conformità alle norme stabilite da apposito regolamento, che fu poi emanato in tempi brevi (r.d. 15 gennaio 1895, n. 16). Non può non darsi atto al legislatore dell'epoca di avere elaborato un corpus normativo chiaro e di rara perfezione tecnica.

Gli adempimenti facenti capo alle Sezioni di tesoreria risultavano sin da allora complessi in quanto non si limitavano agli incassi e pagamenti per conto dello Stato, ma comprendevano tutta una serie di operazioni collaterali (gestione dei depositi per conto della Cassa depositi e prestiti, operazioni di debito pubblico, incassi e pagamenti per vari fondi somministrati, gestione di numerose contabilità speciali, ecc.). Non meno gravosa si presentava la gestione del movimento

della valuta metallica, anch'essa facente capo alle Sezioni di tesoreria, all'epoca assolutamente preminente rispetto a quella cartacea.

Il testo unico delle leggi sugli Istituti di emissione approvato con r.d. 28 aprile 1910, n. 204, recepì integralmente la convenzione del 1894, confermando sia l'obbligo della cauzione da parte della Banca sia l'obbligo per il Tesoro di lasciare alla Banca stessa una dotazione permanente come fondo di cassa per il disimpegno del servizio ordinario di tesoreria.

Con r.d.l. 4 giugno 1925, n. 835, furono trasferite alla Banca d'Italia «le funzioni di carattere esecutivo esercitate dalle delegazioni del tesoro» presso le Sezioni di tesoreria. In pratica, fu affidato alla Banca stessa l'onere del controllo della legittimità formale dei titoli di spesa prima della loro ammissione a pagamento. Aumentavano in tal modo le responsabilità e l'impegno della Banca nella gestione del servizio, ma nel contempo cresceva la sua autonomia, quanto meno sotto il profilo organizzativo.

Con r.d. 17 giugno 1928, n. 1377, la Banca veniva esonerata dall'obbligo della cauzione. Con la legge bancaria del 1936 la Banca d'Italia era dichiarata istituto di diritto pubblico; agli azionisti veniva rimborsato il valore delle azioni; il capitale sociale era ripartito in quote e assegnato a banche pubbliche o in mano pubblica e a istituti assicurativi e previdenziali. Lo stesso anno (d.m. 31 dicembre 1936) il Tesoro dello Stato veniva esonerato dall'obbligo di lasciare alla Banca d'Italia una dotazione permanente come fondo di cassa per il disimpegno del servizio di tesoreria. Lo stesso decreto prevedeva però che la Banca venisse rimborsata delle spese sostenute per l'espletamento di detto servizio «nella misura stabilita di anno in anno dal ministero del tesoro».

La gestione della tesoreria ha sempre comportato per il tesoriere l'obbligo di fare anticipazioni ordinarie al Tesoro. Tali anticipazioni, fino al 1948 (d.m. 21 gennaio 1948, n. 7), sono state effettuate per un importo massimo predeterminato. A questo sistema rigido, che avrebbe potuto comportare non pochi inconvenienti per il Tesoro nel reperimento di risorse di tesoreria specialmente in periodi di rapido deprezzamento della moneta come quello verificatosi nel dopoguerra, fu sostituita una nuova procedura, flessibile e ancorata alle previsioni di spesa dello Stato. Pertanto con decreto lgs. 7 maggio 1948, n. 544, il cui contenuto fu poi recepito nella convenzione per la proroga della gestione del servizio di tesoreria del 28 marzo 1957, fu stabilito che l'importo massimo delle anticipazioni stesse fosse ragguagliato a una percentuale predeterminata «dell'ammontare delle spese correnti e di quelle in conto capitale» risultanti dal bilancio di previsione. Superato detto limite, e previa sollecitazione al Tesoro a ricondurre in un breve arco temporale lo sbilancio a debito nei valori percentuali previsti, la Banca non avrebbe dato «corso a ulteriori prelevamenti».

La crescita automatica delle possibilità di accesso del Tesoro al credito della

Banca d'Italia rendeva a quest'ultima più difficile realizzare un finanziamento non inflazionistico dell'elevato fabbisogno del Tesoro.

Una modifica di tale meccanismo era stata più volte richiesta dalla Banca la quale, peraltro, negli ultimi anni, grazie ai risultati realizzati nell'affinamento dei propri strumenti di intervento, nel rafforzamento dei mercati monetario e finanziario e nella previsione giornaliera delle operazioni di Tesoreria è riuscita comunque ad evitare creazione di base monetaria proveniente dal Tesoro.

Finalmente, sotto la spinta delle norme del Trattato di Maastricht, la legge n. 483 del novembre 1993 (che ha anche attribuito alla Banca d'Italia la competenza della manovra della riserva obbligatoria) ha precluso al Tesoro la possibilità di indebitarsi con la Banca e ha disposto la costituzione presso la Banca stessa, con il provento di titoli collocati presso essa medesima, di un deposito di circa 30.000 miliardi cui attingere per le temporanee esigenze del Tesoro. Inoltre, l'obbligo per la Banca di interrompere i pagamenti per conto del Tesoro (previsto dalla legge del 1948 solo se, dopo uno sconfinamento del debito oltre il limite massimo rilevabile soltanto l'ultimo giorno del mese, non si fosse realizzato il rientro nei successivi venti giorni) è stato, dallo stesso provvedimento, reso immediatamente operativo in ogni giorno del mese appena dovesse esaurirsi il ricordato deposito: ipotesi peraltro del tutto teorica anche per la contemporanea introduzione di norme tendenti ad evitare che il saldo di fine mese possa in modo non transitorio risultare inferiore ai 30.000 miliardi.

Il provvedimento, che responsabilizza maggiormente il Tesoro nella gestione dei fondi dello Stato, non rileva dal punto di vista operativo per il servizio di tesoreria ma assume notevole importanza per l'autonomia della Banca: esso infatti ha rafforzato la separatezza della politica monetaria dalla politica fiscale, proseguendo lungo la strada segnata dal cosiddetto «divorzio» del 1981 (quando fu dismessa la prassi dell'acquisto da parte della Banca delle emissioni statali non assorbite dal mercato) e dalla legge n. 82 del 7 febbraio 1992 che ha affidato alla Banca la manovra del tasso ufficiale di sconto.

Sofferamoci ora, in particolare, sull'attività di tesoreria. Per quanto concerne l'acquisizione delle entrate vi è da dire che solo alcune imposte sono versate direttamente dai contribuenti in Tesoreria; la maggior parte dei tributi viene invece riscossa dai concessionari (in genere aziende di credito) e da questi riversata alla Tesoreria statale. Tutte le entrate vengono imputate agli specifici capitoli di bilancio sulla base di criteri annualmente stabiliti dal Tesoro. Le Sezioni rilasciano al versante apposite quietanze e rendono al ministero del tesoro ed alla Corte dei conti i previsti conti di gestione.

Più complessa appare invece l'attività di erogazione della spesa.

L'art. 54 della vigente legge di contabilità generale dello Stato (r.d. 18 novembre 1923, n. 2440) definisce i relativi strumenti: assegni a favore dei creditori trat-

ti sull'istituto incaricato del servizio di tesoreria; aperture di credito a favore dei funzionari delegati, i quali le utilizzano sia mediante ordinativi in favore di terzi sia mediante buoni in proprio favore per prelievi in contanti per effettuare spese minute; ruoli di spesa fissa per il pagamento soprattutto di stipendi e pensioni; ordinativi diretti sulle Tesorerie dello Stato. Lo stesso art. 54 rinvia poi al regolamento di esecuzione (r.d. 23 maggio 1924, n. 827) per la disciplina di particolari pagamenti quali il debito pubblico, le spese di giustizia, le vincite al lotto.

L'elencazione non è completa perché trascura altre specifiche forme di erogazione della spesa, in particolare gli ordinativi di contabilità speciale, largamente utilizzati negli anni a noi più prossimi. L'elencazione appare tuttavia ampiamente rappresentativa delle varie tipologie di strumenti attraverso i quali lo Stato adempie alle proprie obbligazioni pecuniarie.

Eppure, se si confrontano la legge ed il regolamento di contabilità di Stato vigenti con gli analoghi testi normativi che li hanno preceduti e, risalendo ancor più lontano, con le prime norme organiche di contabilità pubblica emanate nel Regno sardo, si nota che da allora ben poco è mutato. Mandati, aperture di credito in favore di funzionari delegati da utilizzare mediante ordinativi o buoni, ruoli di spesa fissa erano, anche allora, gli strumenti legali di erogazione della spesa pubblica.

Mancava l'assegno tratto sull'istituto gestore della Tesoreria, introdotto dalla legge del 1924; ma tale mezzo di adempimento delle obbligazioni dello Stato (che avrebbe dovuto radicalmente innovare il sistema dei pagamenti pubblici) ebbe, in effetti, vita grama. Sperimentato per circa un anno dai Monopoli di Stato non è stato in seguito mai più utilizzato. La norma che lo prevedeva deve ritenersi implicitamente abrogata con l'entrata in vigore della legge 1° maggio 1930, n. 450. Le ragioni dell'insuccesso vanno ricercate nella complessità delle procedure di emissione, nella pesantezza dei controlli e, soprattutto, nel fatto che le spedizioni dei titoli fuori della capitale dovevano essere effettuate direttamente dalla Corte dei conti, che non disponeva di strutture adeguate per tali adempimenti operativi.

Per oltre un secolo, quindi, le procedure amministrative e soprattutto gli strumenti di erogazione della spesa pubblica sono rimasti sostanzialmente immutati. Fanno eccezione le contabilità speciali che hanno avuto, come esposto più avanti, mutazioni di rilievo soprattutto per quanto riguarda le funzioni espletate e, come si vedrà, le procedure dell'accreditamento bancario. È recente l'introduzione nel sistema dei pagamenti dello Stato del mandato informatico, destinato a mutare in modo veramente incisivo le procedure di spesa nella pubblica amministrazione. Della importanza di tale innovazione parleremo diffusamente in seguito.

L'incremento numerico segnato dalle contabilità speciali (si è passati dalle poche centinaia di qualche decennio addietro alle attuali diecimila circa) induce in-

vece ad alcune considerazioni sui motivi di tale fenomeno, che ha cominciato a manifestarsi in forme vistose proprio dopo l'entrata in vigore della già richiamata legge 5 agosto 1978, n. 468, che, nell'intento di contenere la proliferazione di siffatte gestioni contabili, aveva stabilito (art. 5) una esplicita riserva di legge in ordine alla loro apertura, prima rimessa alla esclusiva valutazione del ministero del tesoro (art. 585 R.C.G.S.).

Le contabilità speciali, aperte, com'è noto, presso le Sezioni di tesoreria, costituiscono gestioni extra bilancio e rappresentano, quindi, altrettante deroghe ai principi della universalità e della unità del bilancio medesimo.

Dette contabilità sono sempre esistite nel nostro ordinamento (artt. 621 e segg. del r.d. 4 settembre 1870, n. 5852; artt. 606 e segg. del r.d. 4 maggio 1885, n. 3074; artt. 585 e segg. del citato R.C.G.S.), rispondendo all'esigenza di snellimento delle procedure di acquisizione di entrate e/o di erogazione di spese di enti od uffici facenti capo all'ordinamento statale.

In base all'art. 1223 delle I.G.S.T. (Istruzioni Generali sui Servizi del Tesoro approvate, per la parte che qui interessa, con decreto del ministro delle finanze 30 giugno 1939) le contabilità speciali si distinguono in due gruppi, a seconda che siano costituite da: a) somme versate alla Sezione di tesoreria da enti, da uffici e da privati, le quali vengono agli inizi di ogni mese trasferite d'ufficio nei c/c della Tesoreria centrale intestati agli enti interessati; b) somme versate da amministrazioni centrali o periferiche, da enti locali o anche da privati, a favore di amministrazioni, uffici o funzionari incaricati di provvedere alla erogazione dei fondi relativi mediante ordinativi di pagamento.

Tutte le contabilità speciali di cui al primo gruppo funzionano solo in entrata, non essendo consentito al titolare disporre prelevamenti.

Le contabilità speciali di cui al secondo gruppo funzionano invece – come suol dirsi – in entrata ed in uscita, nel senso cioè che le stesse presentano le caratteristiche di un vero e proprio conto corrente avente peraltro requisiti peculiari sia in relazione alla natura pubblica del sinallagma sia perché la movimentazione in uscita del conto avviene con ordinativi di pagamento, cioè con atti amministrativi.

Le contabilità speciali di quest'ultimo tipo erano, in passato, tutte intestate a funzionari, uffici o aziende autonome dello Stato (art. 1280 e segg. delle citate I.G.S.T.).

Una prima deroga a tale principio fu introdotta con la legge 16 maggio 1970, n. 281 contenente «provvedimenti finanziari per l'attuazione delle regioni a statuto ordinario». Con l'art. 15 venne istituita presso le Sezioni di tesoreria provinciale situate nei capoluoghi di regione, apposita contabilità speciale «per il versamento delle entrate e per il pagamento delle spese di competenza regionale».

In attuazione dei principi introdotti dalla legge n. 468 del 1978, nel 1980 (con la legge n. 299 che istituì tra l'altro contabilità speciali intestate a comuni e pro-

vince) le contabilità speciali vengono utilizzate per canalizzare i fondi provenienti dal bilancio dello Stato verso gli enti territoriali. La stessa procedura fu adottata con la legge finanziaria del 1981 per gli enti di cui agli artt. 25 e 31 della citata legge n. 468 del 1978 e per le U.S.L. Resta comunque fermo che le Sezioni di tesoreria, pur in presenza delle modifiche normative e tecnico-contabili che hanno profondamente innovato funzioni e struttura di dette contabilità, non hanno assunto il ruolo di Tesoriere degli enti, come incidentalmente riconosciuto dalla stessa Corte dei conti (Sez. I 3/7/1981, dep. 5/2/1982).

Con la legge n. 720 del 29 ottobre 1984, che introduce il sistema di Tesoreria Unica, nell'ambito dell'istituto della contabilità speciale viene creato il «conto di Tesoreria Unica», configurando un sistema tripolare fortemente innovativo nell'ordinamento: il tesoriere si sostituisce all'ente nella gestione contabile delle somme giacenti in Tesoreria; l'ente continua ad avere la responsabilità generale per i pagamenti disposti e le entrate proprie acquisite; la Banca d'Italia, quale gestore del servizio di tesoreria, detiene le disponibilità degli enti del settore pubblico. Per le operazioni di incasso e di pagamento delle Sezioni non sono più previsti quietanze di entrata (sostituite da una «videata») né titoli di spesa. Le evidenze dei conti sono acquisite da memorie elettroniche centralizzate che sostituiscono le schede cartacee. I sistemi di contabilizzazione sono tipicamente bancari. In conclusione, la Tesoreria Unica supera la normativa degli anni venti – tuttora vigente per gran parte delle operazioni della Tesoreria – e rappresenta il primo passo verso la modernizzazione di tutto il settore.

Da quanto detto emerge chiaramente la nuova funzione che, dal punto di vista economico e giuridico, ha assunto negli anni recenti l'istituto della contabilità speciale di conto corrente: da strumento eccezionale di semplificazione e snellimento per l'erogazione della spesa pubblica, interessante principalmente gli uffici periferici dello Stato (fenomeno comunque limitato e, di regola, privo di riflessi sul bilancio statale; si ricorda infatti che su «tali contabilità non possono essere versati fondi di bilancio salvo che ciò non sia autorizzato da speciali disposizioni legislative»: art. 585 del richiamato R.C.G.S.) a canale finanziario privilegiato per l'accantonamento e il più agile utilizzo delle risorse che la mano pubblica distribuisce. Siffatta evoluzione ha però comportato un ricorso relativamente minore agli ordini di accreditamento. Inoltre il nuovo regolamento per la semplificazione delle procedure di spesa e contabili all'art. 10 consente il versamento di fondi del bilancio dello Stato su contabilità speciali con decreto motivato del ministro del tesoro facilitandone ancora di più la diffusione e l'impiego quale strumento di erogazione della spesa pubblica.

Tale evoluzione ha tuttavia effetti non secondari per quanto riguarda i controlli sulla spesa.

L'ordine di accreditamento (che può considerarsi come una apertura di credi-



to a favore di funzionari periferici dello Stato) ed i titoli tratti su di esso (come già rilevato: buoni e ordinativi) sono soggetti sia al controllo delle amministrazioni centrali dalle quali il funzionario dipende sia a quelli della Corte dei conti e della Ragioneria Generale dello Stato.

La contabilità speciale, invece, è stata, di fatto, assoggettata a controlli molto meno stringenti.

Il ricorso allo strumento della contabilità speciale è inevitabile per i fondi di rotazione e per le disponibilità degli enti della legge della Tesoreria Unica. Quando invece si tratta di programmi statali di spesa, se si assegna l'importo relativo ad una contabilità speciale bisognerebbe, per tenere sotto controllo l'effettivo impiego delle somme, integrare le informazioni derivanti dalla gestione di bilancio con i dati dei singoli conti della Tesoreria. In particolare la Banca d'Italia, fermi i tradizionali adempimenti del Tesoriere statale, potrebbe fornire flussi informativi integrati destinati agli organi di controllo.

Le procedure di spesa – attraverso le fasi dell'impegno, della liquidazione e dell'ordinazione – attuano un procedimento amministrativo che culmina appunto nell'emissione del «titolo di spesa», vale a dire dell'ordine (scritto) rivolto alle Sezioni di tesoreria a pagare una determinata somma ad uno o più creditori dello Stato (fase del pagamento).

Nessuno oggi dubita della natura di atto amministrativo del titolo di spesa. Si tratta, più esattamente, secondo Giannini, di atti interni: «atti interni unilaterali», specifica ulteriormente Regnanti. La classificazione appare indubbiamente corretta ove si consideri che le Sezioni di tesoreria provinciale sono organi dello Stato, di cui è titolare la stessa Banca d'Italia, ente pubblico.

Atti interni, peraltro, vorremmo aggiungere, a rilevanza esterna, poiché se è vero che il titolo di spesa non può uscire dalla Tesoreria, è altrettanto vero che solo con il pagamento si esaurisce la procedura amministrativa di spesa.

Dottrina e giurisprudenza hanno avuto modo, più volte, di sottolineare le differenze, per quanto concerne l'adempimento, tra le obbligazioni pecuniarie dello Stato e quelle dei privati, così come disciplinate dal codice civile.

Varia, anzitutto, il *locus solutionis*. In base all'art. 1182 c.c., «l'obbligazione avente ad oggetto una somma di danaro deve essere adempiuta al domicilio che il creditore ha al tempo della scadenza»; viceversa le norme di contabilità pubblica dispongono che il pagamento del debito statale debba necessariamente avvenire presso la Tesoreria.

In secondo luogo, non può trovare applicazione nei confronti dello Stato il disposto dell'art. 1181 c.c., che consente al creditore di rifiutare un adempimento parziale, in quanto egli deve rilasciare – all'atto della riscossione del titolo di spesa – piena quietanza liberatoria per l'intera somma rappresentata dal titolo stesso, senza riserve o condizioni. Ciò non significa, ovviamente, che lo Stato debba ne-

cessariamente pagare i propri debiti in un'unica soluzione (spesso gli stessi limitati stanziamenti di bilancio non lo consentirebbero) ma vuol dire semplicemente che, una volta ordinata la spesa, non ne è consentita la riscossione in misura ridotta.

Circa, infine, il tempo dell'adempimento, giurisprudenza e dottrina sono concordi nel ritenere che il credito verso lo Stato diventa liquido ed esigibile solo con l'emissione del titolo di spesa. Pervenuto questo in Tesoreria, ogni ritardo che non sia giustificato dalle esigenze del controllo della regolarità formale del documento e di tutti gli altri adempimenti amministrativo-contabili propedeutici alla ammissione a pagamento, può legittimare la richiesta di interessi di mora ed, eventualmente, di risarcimento dei danni.

Se gli strumenti di erogazione della spesa non hanno subito, col decorso del tempo, sostanziali modifiche, una significativa evoluzione si è invece manifestata per quanto attiene alle modalità di pagamento dei relativi titoli.

Né la legge di contabilità di Stato del 1923 né il regolamento dell'anno successivo prevedevano modalità di adempimento delle obbligazioni pecuniarie dello Stato diverse dal pagamento in contante (biglietti di Stato o di banca e moneta metallica nei limiti del suo potere liberatorio), neppure se attuate col consenso del creditore.

Con r.d. 7 ottobre 1926, n. 1759, tale criterio subì una prima ma significativa deroga in quanto si consentiva ai creditori dello Stato l'agevolazione di ottenere l'accredito delle somme di loro spettanza in conto corrente presso la Banca d'Italia, un istituto di credito designato dal creditore, un ufficio postale ovvero la commutazione delle somme stesse in vaglia cambiari a loro nome non trasferibili. L'innovazione appare di particolare importanza giacché per la prima volta vennero offerte ai creditori dello Stato – tramite le Filiali della Banca – servizi tipicamente bancari.

Le modalità agevolative di pagamento dei titoli di spesa vennero successivamente ampliate con la previsione dell'accredito per conto del creditore – tramite la Stanza di compensazione coesistente con la Sezione di tesoreria – a favore di un determinato istituto di credito designato dal creditore.

L'accredito in c/c bancario era peraltro escluso per i titoli di spesa riguardanti i pagamenti degli stipendi e delle retribuzioni (d.P.R. 25 gennaio 1962, n. 71). Le ragioni di tale limitazione venivano individuate nella esigenza di evitare cessioni alle aziende di credito di stipendi e retribuzioni oltre l'ammontare consentito.

Nel quadro delle modalità agevolative di estinzione dei titoli di spesa non può tralasciarsi l'esame della legge 23 ottobre 1962, n. 1575, che avrebbe dovuto addirittura rivoluzionare il sistema dei pagamenti pubblici, elevando a criterio ordinario di estinzione dei titoli di spesa (in difetto di diversa richiesta del beneficiario) la procedura della commutazione in vaglia cambiario non trasferibile del-

la Banca d'Italia degli ordinativi diretti, degli ordinativi su ordini di accreditamento e degli ordinativi di contabilità speciale.

Non furono emanate le indispensabili norme di attuazione sicché la legge non potè mai diventare operante.

Tra le cause che determinarono l'insuccesso della legge è da ricordare la circostanza che per la riscossione di detti titoli sarebbe spesso stato comunque necessario recarsi presso gli sportelli dell'Istituto, stante la difficoltà all'incasso presso le aziende di credito da parte di soggetti che non ne fossero correntisti; ed anche il rischio di una possibile sottrazione del vaglia cambiario da inviarsi al creditore a mezzo di lettera raccomandata – già allora avvertito (gli inconvenienti successivamente riscontrati in materia di spedizione dei vaglia ai creditori dello Stato per rimborso IRPEF e per liquidazione dell'indennità di buona uscita ai dipendenti statali sono risultati peraltro di modestissimo rilievo quantitativo in relazione al numero dei vaglia).

La gamma delle agevolazioni concesse ai creditori dello Stato venne ulteriormente ampliata nel 1965 con la previsione della commutazione dei titoli di spesa in vaglia postale, ordinario o telegrafico, «con tassa e spese a carico del richiedente» (d.P.R. 24 novembre 1965, n. 1563) e nel 1984 con la soppressione dell'anzidetto divieto, ormai del tutto anacronistico, di accreditamento in conto corrente bancario degli stipendi e degli assegni fissi continuativi al personale statale (d.P.R. 10 febbraio 1984, n. 21).

Tale modalità agevolativa è stata successivamente estesa ai trattamenti pensionistici (d.P.R. 19 aprile 1986, n. 140).

L'accredito in conto corrente bancario è stato realizzato con l'utilizzo di procedure informatiche che coinvolgono anche la Banca d'Italia, la S.I.A. (ora S.S.B., Società Servizi Bancari) e il sistema bancario. A tal fine le amministrazioni emittenti consegnano ad un'apposita struttura della Banca d'Italia un supporto elettronico contenente tutti i dati relativi ai singoli stipendi da accreditare. Anche se le cennate amministrazioni emettono comunque titoli di spesa riepilogativi per capitolo, la procedura si basa su dati contenuti esclusivamente sul supporto elettronico il quale acquista pertanto validità giuridica: è stata così aperta la strada per il mandato informatico.

Le modalità agevolative di pagamento hanno riguardato anche i rimborsi di crediti per IRPEF realizzati con procedure elettroniche che consentono l'emissione di vaglia cambiari della Banca d'Italia e, dal 1992, l'accredito in conto corrente bancario utilizzando la stessa procedura informatica prevista per l'accredito degli stipendi.

Sono anche, qui, da segnalare le innovazioni introdotte con il regolamento sulla semplificazione delle procedure di spesa e contabili, esaminato più avanti, che ha reso obbligatoria l'estinzione dei mandati informatici e degli altri titoli di

spesa di importo superiore agli otto milioni mediante accredito in conto corrente bancario o postale ed ha previsto di regola tale modalità di estinzione per i titoli relativi a stipendi e pensioni.

I titoli di spesa sono atti amministrativi rigorosamente formali, nel senso che devono contenere specifiche indicazioni (esercizio cui si riferisce la spesa; numero; eventuale indicazione del capitolo di bilancio cui va imputata la spesa; cognome, nome e, ove previsto, luogo e data di nascita nonché qualità del creditore; oggetto della spesa; somma da pagare scritta in lettere e cifre; specificazione dei documenti giustificativi della spesa; data di emissione; Tesoreria del luogo dove deve farsi il pagamento; sottoscrizione dell'emittente e, ove previsto, degli organi o uffici di controllo), in difetto delle quali il Tesoriere non può ammetterli a pagamento ed ha l'obbligo di restituirli all'amministrazione emittente per la regolarizzazione.

Le norme contabili pubbliche attribuiscono alle Sezioni di tesoreria un compito delicato: l'esame della regolarità formale dei titoli di spesa prima della loro ammissione al pagamento. Nessun dubbio che si tratti di un controllo di legittimità, peraltro limitato alla verifica della esistenza nel titolo dei requisiti di forma richiesti dalla legge, con assoluta esclusione del controllo non solo sul merito della spesa, ma anche sulla legittimità delle procedure di emissione degli ordini di pagamento, del resto impossibile per il Tesoriere come in seguito precisato.

Il fondamento giuridico di tale compito risiede negli articoli 65 della legge di contabilità e 417 del relativo regolamento. In base alla prima di tali norme «gli ufficiali pagatori non debbono, sotto la loro responsabilità personale, effettuare pagamenti su ordini che non siano rivestiti delle formalità richieste» dalla legge e dal regolamento anzidetti, quali sopra descritte. L'art. 417, in attuazione della indicata disposizione, prescrive poi gli adempimenti del Tesoriere, specificando su quali elementi il controllo debba essere eseguito: se cioè il titolo di spesa rechi tutte le indicazioni previste dalle vigenti norme contabili; se le firme dei funzionari ordinari siano conformi a quelle eventualmente depositate presso il Tesoriere; se i titoli siano stati compilati a mano o a macchina secondo le prescrizioni vigenti; se la loro trasmissione sia avvenuta nei modi prescritti dal regolamento (art. 418). La norma, nel testo enunciato, risale al 1976. In precedenza l'art. 417 si limitava a stabilire – riproponendo la disposizione di cui all'art. 65 della legge – che il Tesoriere e gli altri agenti «sotto la loro più stretta responsabilità rifiutano il pagamento di qualunque titolo di spesa che non sia rivestito delle formalità prescritte dalla legge e dal presente regolamento; ed ogni qualvolta contravvengano a questa disposizione sono tenuti a risarcire l'erario delle somme irregolarmente pagate». L'enunciato attuale non appare riduttivo dell'indagine che il Tesoriere deve compiere ma ne specifica opportunamente il contenuto in linea con i principi generali prescritti dall'ordinamento contabile dello Stato. In

particolare, le Sezioni di tesoreria non debbono, per alcun motivo, entrare nel merito della causale di pagamento, restando il loro obbligo circoscritto alla verifica dell'esistenza o meno sul titolo della causale anzidetta. Ad esempio, alla Banca non può essere rifiutato il riconoscimento di un pagamento, né può essere mosso alcun addebito al singolo funzionario, per la mancata contestazione dell'incongruenza della causale di un titolo di spesa o dell'incapienza del relativo capitolo del bilancio. Solo per titoli emessi a valere su ordini di accreditamento, contabilità speciali e depositi provvisori la Sezione, oltre ai controlli formali sopra illustrati, verifica anche che esista la relativa disponibilità di fondi.

Una diversa configurazione degli adempimenti commessi al Tesoriere risulterebbe, oltretutto, illegittima perché attribuirebbe all'agente pagatore un sindacato sul merito della spesa espressamente conferito dalla legge a determinati organi dello Stato.

Un'ultima annotazione: allorché nel 1925 (r.d.l. 4 giugno, n. 835) furono soppresse le Delegazioni del Tesoro, istituite presso le Sezioni con il compito, fra l'altro, di accertare che le operazioni di Tesoreria fossero «compiute in conformità delle disposizioni che le disciplinano 'e di vigilare' sul regolare andamento del servizio», vennero trasferite alla Banca le sole funzioni esecutive già di pertinenza di dette Delegazioni, funzioni che già allora si esaurivano nella verifica della regolarità formale dei titoli prima della loro ammissione al pagamento. Agli uffici di controllo delle Sezioni di tesoreria, che ne ereditarono le funzioni, non possono essere attribuiti compiti più ampi.

Inoltre, per i titoli oggetto di trattamento automatico da parte del «Sistema integrato R.G.S. - C.d.C.» le Sezioni devono controllare che i dati contenuti nei titoli coincidano con quelli trasmessi tramite il menzionato Sistema.

È da sottolineare che in presenza di mandato informatico la problematica del controllo muta sostanzialmente: acquistano infatti rilievo gli aspetti della autenticazione elettronica e della sicurezza delle informazioni.

L'art. 420 del regolamento di contabilità dello Stato dispone testualmente che «gli ufficiali pagatori debbono pagare i titoli di spesa ai creditori che si presentino in persona o a chi sia nominativamente indicato nei titoli stessi e siano da loro conosciuti».

Il problema della identificazione dei percipienti delle somme erogate dallo Stato è sempre stato uno dei più spinosi, perché in materia confliggono esigenze contrapposte: assicurare la certezza dei pagamenti e, nel contempo, rendere gli stessi quanto più possibile celeri. Le norme del citato R.C.G.S. stabiliscono in proposito criteri rigorosi: necessità della conoscenza personale del percipiente da parte del cassiere (che, quindi, in questo caso assume in proprio il rischio dell'erroneo pagamento); ove il percipiente non sia conosciuto, possibilità di riscuotere titoli di spesa di importo non superiore ad un determinato ammontare (oggi die-

ci milioni) mediante esibizione di uno dei documenti di identità specificamente indicati (i cui estremi vengono dal cassiere annotati sul titolo di spesa) ovvero intervento certificativo del notaio per somme superiori; impossibilità di pagare ad un procuratore anche speciale non risultante dal titolo.

Per il rimborso dei titoli al portatore del debito pubblico e per il pagamento delle relative cedole, poiché l'obbligazione cartolare incorpora inscindibilmente il credito, a simiglianza di quanto avviene per i biglietti di banca, lo Stato al fine di non ostacolarne la circolazione riconosce come creditore unicamente il portatore del titolo. Conseguentemente, le norme contabili pubbliche non prevedono neppure l'obbligo per il cassiere della Sezione di identificare il percipiente prescrivendo infatti (art. 28 T.U.D.P.) che il rimborso dei titoli al portatore si esegua «su semplice richiesta degli esibitori». Quanto sopra si riferisce ai titoli di debito pubblico in senso stretto, in pratica unicamente ai buoni poliennali del Tesoro. Per gli altri titoli di Stato, essenzialmente CCT, il problema non si è mai posto, giacché il loro pagamento avviene agli sportelli, e sotto la responsabilità della Banca d'Italia che in considerazione delle disposizioni al riguardo contenute nel codice civile e della connessa giurisprudenza ha disposto criteri di identificazione del creditore più cautelativi, analoghi a quelli previsti dalle norme contabili pubbliche per il pagamento dei titoli di spesa.

Tuttavia, a seguito anche della recente normativa per la prevenzione del riciclaggio del denaro sporco e per la lotta alla criminalità organizzata, si procede comunque all'identificazione dei percipienti di somme superiori ai dieci milioni di lire.

Celerità e certezza nei pagamenti possono conciliarsi solo ricorrendo ad una delle modalità agevolative di erogazione della spesa. In tal modo, l'onere di identificazione si trasferisce sulle aziende di credito che non incontrano in proposito particolari difficoltà operando, di regola, con persone già note, in quanto correntisti o clienti abituali.

L'art. 2 della legge 24 dicembre 1993, n. 537 («Interventi correttivi di finanza pubblica»), nel quadro di un ampio disegno di snellimento e semplificazione dei procedimenti amministrativi, ha previsto l'emanazione di regolamenti governativi per la disciplina dei «procedimenti in materia di amministrazione e contabilità generale dello Stato». La stessa norma, inoltre, conferisce a tali regolamenti forza abrogatrice anche delle disposizioni di legge che regolano attualmente i menzionati procedimenti; e ciò con effetto dalla data di entrata in vigore dei regolamenti medesimi. La relazione al «Regolamento recante semplificazione e accelerazione delle procedure di spesa e contabili», emanato in attuazione della menzionata legge, chiarisce che, con l'introduzione nell'ordinamento contabile pubblico delle nuove disposizioni, si realizza «una delegificazione completa e senza residui della disciplina che va sotto il nome di contabilità generale dello Stato».

In realtà, sia le norme di nuova formulazione sia quelle emanate a integrazio-

ne o modificazione del regolamento di contabilità generale dello Stato del 1924 contenute nel medesimo corpus normativo, non esauriscono la disciplina della complessa materia, che rimane ancor oggi in gran parte regolata dalle precedenti disposizioni.

Deve tuttavia darsi atto che si tratta del primo organico e serio intervento legislativo per semplificare e innovare le procedure di spesa nel nostro ordinamento.

Hanno certamente contribuito a determinare tale svolta significativa, in un contesto già caratterizzato da una capillare diffusione degli insediamenti bancari e postali, lo straordinario sviluppo dell'informatica e la semplificazione dei procedimenti amministrativi quale riflesso dell'applicazione anche nell'ordinamento pubblico dei moderni canoni della scienza dell'amministrazione.

Né può ignorarsi il mutamento del rapporto fra Stato e cittadino, che ha progressivamente ridotto la sfera di privilegi del primo, particolarmente rilevante – come già evidenziato – proprio in materia di erogazione della spesa pubblica. Lo Stato non agisce ancora *iure privatorum*, ma le nuove norme contabili sono oggi, come di seguito precisato, più vicine alle corrispondenti disposizioni del codice civile in tema di adempimento delle obbligazioni pecuniarie.

L'art. 1 del nuovo testo regolamentare enuncia in sintesi i principi generali cui devono ispirarsi le procedure di spesa, che devono essere tali da assicurare certezza delle informazioni, efficacia dei controlli, rapidità dei pagamenti. Questi ultimi «sono regolati secondo procedure conformi alle esigenze del sistema economico nazionale e operano in forma integrata con i servizi bancario e postale».

Ai fini dell'informatizzazione delle procedure di spesa, gli atti dai quali deriva un impegno a carico del bilancio dello Stato debbono – di regola – contenere una clausola di ordinazione della spesa, formata da tutti gli elementi necessari per provvedere al pagamento. In tal modo si ridurranno sensibilmente i tempi per l'adempimento delle obbligazioni pecuniarie dello Stato giacché le attuali fasi delle procedure di spesa saranno definite in un unico contesto ed inoltre accentrate presso un solo dirigente responsabile.

L'ordine di pagare dà luogo ad apposita «transazione» (il termine usato dal regolamento va inteso, giuridicamente, nel senso di «trasmissione», «riversamento», «imputazione») sul sistema informativo integrato Ragioneria Generale dello Stato-Corte dei conti, a completamento dei dati del dispositivo di ordinazione della spesa già presenti nel sistema (e cioè sin dal momento dell'impegno) che vengono definitivamente convalidati. L'insieme delle suddette informazioni – secondo quanto disposto dal terzo comma dell'art. 6 del regolamento – costituisce il mandato informatico.

Sono oggetto dell'informatizzazione le fasi interne all'amministrazione statale, l'invio dell'ordine di pagamento alle Sezioni di tesoreria nonché la successiva rendicontazione da parte della Banca. Si colgono così importanti risultati in ter-

mini di maggiore sicurezza e velocizzazione dell'intera procedura di spesa: la gestione delle fasi dell'impegno e del pagamento con i rispettivi momenti di controllo si sviluppa, grazie all'integrazione dei sistemi informatici della R.G.S. - Corte dei conti e della Banca d'Italia, fino al momento dell'accreditamento al conto corrente bancario o postale del creditore dello Stato senza utilizzo di supporti cartacei.

Il mandato informatico non può avere corso se non reca la firma del dirigente responsabile della spesa ed il visto della competente Ragioneria e, ove previsto, della Corte dei conti. Le «transazioni a sistema» relative al mandato informatico sono effettuate sotto la diretta responsabilità del dirigente competente alla spesa, con modalità – soggiunge la norma – «atte ad assicurare la provenienza, l'intangibilità e la sicurezza dei dati».

Circa la configurazione giuridica del mandato informatico, non sembra possa escludersi anche per tale strumento di erogazione della spesa la natura di ordine amministrativo di pagamento e, quindi, in definitiva, di atto amministrativo. In realtà, più che di atto, dovrebbe parlarsi di procedimento amministrativo, caratterizzato da una concatenazione di atti finalizzati all'adempimento dell'obbligazione pecuniaria dello Stato. Il mandato informatico, infatti – secondo quanto può evincersi dal combinato disposto degli articoli 5 e 6 del nuovo regolamento – è costituito non solo dai dati del dispositivo di ordinazione della spesa (come indicati dall'art. 652 del R.C.G.S., anch'esso di nuova formulazione), convalidati e integrati dalle informazioni relative all'«ordine di pagare», ma anche dalla «transazione» sul sistema integrato R.G.S. - C.d.C. che «autorizza l'esecuzione del pagamento e abilita la competente Ragioneria a dar corso al titolo dopo aver effettuato le verifiche e i controlli di competenza».

I dati dei mandati informatici sono quindi resi automaticamente disponibili per la Direzione Generale del Tesoro ai fini dell'ammissione a pagamento, che ha luogo mediante convalida e invio dei dati stessi al sistema informativo della Banca d'Italia che li trasmette alle Sezioni.

Per i mandati, di importo non superiore ad otto milioni di lire, da pagare direttamente ai creditori presso gli sportelli delle Sezioni di tesoreria o presso gli uffici postali, le stesse Sezioni provvedono alla stampa del «documento sostitutivo del mandato informatico» nonché del relativo avviso da spedire ai creditori. All'atto del pagamento gli uffici interessati provvedono all'acquisizione della quietanza dei creditori sui documenti «sostitutivi».

Il documento sostitutivo deve configurarsi quale atto amministrativo essendo espressamente previsto (art. 16 comma 9) che le vigenti disposizioni per i titoli cartacei si applicano anche ai documenti sostitutivi prodotti dalla Sezione.

Se di importo superiore agli otto milioni, i mandati informatici e gli altri titoli vengono emessi con la clausola di estinzione mediante accredito al conto



corrente bancario o postale del creditore, fatti salvi i pagamenti che devono affluire ai conti di Tesoreria o all'Erario. Il limite degli otto milioni può, per particolari esigenze del sistema economico nazionale, essere modificato con decreto del ministro del tesoro.

Il nuovo regolamento prevede anche l'accreditamento in conto corrente quale modalità ordinaria di erogazione delle spese per stipendi e pensioni. Al fine di diffondere al massimo tale procedura è espressamente previsto che il ministero del tesoro possa stipulare convenzioni per l'apertura di conti a condizioni agevolate destinati ai versamenti di stipendi e pensioni.

I motivi che nel lontano 1962 avevano determinato il ricordato insuccesso della legge n. 1575 – che elevava a criterio ordinario di estinzione dei titoli di spesa la commutazione dei titoli stessi in vaglia cambiari non trasferibili della Banca d'Italia – non possono trovare spazio nel contesto della riforma attuale.

L'accreditamento in conto corrente bancario o postale risulta infatti infinitamente più celere e non comporta i consueti rischi di trasmissione del titolo di credito (cioè distruzione, smarrimento o sottrazione); in secondo luogo non obbliga il beneficiario a recarsi per la riscossione del vaglia presso la Banca d'Italia (con i problemi connessi alla identificazione del percipiente medesimo) ovvero a girare il titolo per l'incasso a una banca con inevitabile perdita di valuta. Vero è che l'accreditamento in conto corrente bancario o postale obbliga il creditore dello Stato ad aprire un conto corrente o comunque, se già lo possiede, a segnalarne gli estremi alla pubblica amministrazione, ma ciò non dovrebbe creare problemi particolari data la diffusione degli indicati conti bancari e postali.

Né la legge di contabilità del 1923 né il regolamento dell'anno successivo contenevano norme per disciplinare il tempo del pagamento delle obbligazioni da parte dello Stato. Dottrina e giurisprudenza erano comunque concordi nel ritenere che il debito dello Stato diventasse liquido ed esigibile solo con l'emissione del titolo di spesa e che solo da quel momento il creditore dello Stato potesse esigere dalla pubblica amministrazione gli interessi sulle somme vantate. Quest'ultima evenienza era peraltro del tutto eccezionale, dal momento che il ritardo nel pagamento era quasi sempre imputabile a disfunzioni operative della stessa pubblica amministrazione nelle fasi di impegno e liquidazione della spesa. Pervenuto, infatti, in Tesoreria l'ordine di pagamento, questo veniva sollecitamente reso esigibile, fatti salvi i tempi tecnici necessari, come già rilevato, per i controlli delle Sezioni.

Le nuove norme regolamentari hanno colmato un vuoto normativo, che ingiustamente privilegiava la pubblica amministrazione, disponendo che «i pagamenti avvengono nel tempo stabilito dalle leggi, dai regolamenti e dagli atti amministrativi generali. Il tempo può essere stabilito anche dal contratto, ove ne risultino, per l'amministrazione, condizioni più favorevoli rispetto a quelle che derivano dalle leggi, dai regolamenti e dagli atti amministrativi generali».

Quest'ultima disposizione appare di grande importanza sul piano dei rapporti Stato – cittadino perché per la prima volta si danno al creditore dello Stato certezze circa i termini del pagamento, ai quali ovviamente faranno riscontro condizioni contrattuali più favorevoli per la pubblica amministrazione. Nei contratti di fornitura e di appalto di opere pubbliche non raramente infatti i prezzi venivano determinati tenendo conto dei cronici ritardi dello Stato nel pagamento del proprio debito.

Con l'accredito in conto corrente bancario o postale lo Stato mette a disposizione dell'avente diritto le somme non già presso la Sezione di tesoreria (domicilio del debitore) ma presso lo sportello bancario o postale designato dal creditore medesimo. Viene quindi riaffermato il principio di carattere generale circa il *locus solutionis* delle obbligazioni stabilito dal codice civile.

Si deve altresì osservare che, a differenza di quanto, come già rilevato, avviene per la commutazione del titolo di spesa in vaglia cambiario, che lascia impregiudicato il diritto del creditore a esigere l'adempimento dell'obbligazione da parte dello Stato se il vaglia stesso non gli sia stato comunque recapitato, con l'accredito in conto corrente bancario o postale delle somme dovute lo Stato si libera definitivamente del proprio debito, anche se l'avente diritto non abbia prelevato le somme messe a sua disposizione.

Infine, il nuovo regolamento consente l'impiego (sia pure con particolari limitazioni e con circoscritte finalità) dell'assegno di conto corrente postale come strumento di erogazione della spesa pubblica.

Non si tratta di un ritorno all'antico perché l'assegno di cui all'art. 54, lettera a) della legge di contabilità di Stato – solo episodicamente utilizzato in un remoto passato – doveva essere, nelle previsioni del legislatore, un mezzo di pagamento usuale della spesa pubblica, con caratteristiche del tutto diverse dall'omonimo titolo di credito bancario (si trattava, fra l'altro, non di un titolo astratto, ma causale).

Viceversa, l'assegno di conto corrente postale previsto dall'art. 15 del nuovo regolamento è il comune titolo postale, impiegato da tutti i correntisti. Si tratta di un mezzo di pagamento agile, che avrà incidenza notevole nella semplificazione delle procedure secondarie di spesa. È infatti previsto che per il pagamento delle spese di modesto ammontare, i dirigenti, i funzionari delegati e i titolari di contabilità speciali possano aprire in favore di dipendenti aventi una certa qualifica, un conto corrente postale che non può avere una giacenza superiore a lire dieci milioni, peraltro reintegrabile dopo la presentazione del rendiconto. I singoli assegni non possono eccedere l'importo di lire 800.000 e devono recare la clausola di non trasferibilità. Si tratta di una procedura di erogazione della spesa del tutto nuova, perché a disporla non sono dirigenti, titolari di contabilità speciali o funzionari delegati, ma dipendenti preposti (ma non necessariamente) a uffici operativi minori, che agiscono in assoluta autonomia salvo – ovviamente – l'obbligo

di rendicontazione periodica a chi ha disposto l'apertura del conto. Sarà poi questi che, ai fini del controllo, allegherà le rendicontazioni pervenutegli ai conti amministrativi che è tenuto a presentare per legge.

In tal modo le procedure secondarie di spesa saranno notevolmente alleggerite perché i pagamenti di modesto ammontare non solo verranno decentrati, ma potranno essere effettuati con titoli postali anziché con ordinativi di pagamento, di più complessa compilazione e rendicontazione ed esigibili solo presso le Sezioni di tesoreria (o presso gli altri ufficiali pagatori).

Il quadro normativo che emerge dal nuovo regolamento per la semplificazione e l'accelerazione delle procedure di spesa e contabili delinea un sistema dei pagamenti pubblici del tutto nuovo rispetto a quello disciplinato dalle precedenti norme di contabilità dello Stato: nuovo nei mezzi, nuovo nelle procedure, nuovo nel sistema dei controlli.

L'eliminazione di procedure inutilmente defatigatorie nella erogazione della spesa, l'abolizione di parte dei privilegi di cui godeva da sempre la pubblica amministrazione, la responsabilizzazione dei dirigenti e funzionari impegnati in attività di spesa, l'introduzione di procedure informatiche sino alla fase della rendicontazione e della stesura dei conti giudiziali, il più ampio coinvolgimento nelle operazioni di pagamento delle strutture bancarie e postali, sono prova evidente dell'impegno che gli ideatori della riforma hanno posto nel dotare l'apparato contabile pubblico di moderni strumenti operativi, adeguati alla mutata realtà economica e sociale del Paese. Il tempo dirà della loro efficacia.

Altra e non meno complessa attività della Banca d'Italia nel contesto dei servizi resi al Tesoro dello Stato è quella relativa alla gestione, sul piano operativo, del debito pubblico, sia nella fase di emissione dei titoli (le aste per il collocamento si svolgono presso la Banca d'Italia) sia nelle fasi del loro collocamento, del pagamento dei relativi interessi e del rimborso del capitale. Anche per tale attività la Banca deve rendere al Tesoro ed alla Corte dei conti i previsti conti di gestione, particolarmente complessi, attesa l'enorme quantità dei titoli emessi dallo Stato.

A rigore, per debito pubblico s'intende non solo il complesso delle situazioni debitorie dello Stato, ma anche quelle che fanno capo agli enti pubblici. La legge, tuttavia, usa l'espressione «debito pubblico» in senso restrittivo, in esso comprendendo solo i prestiti iscritti nel Gran Libro del Debito Pubblico (testo unico approvato con d.P.R. 14 febbraio 1963, n. 1343).

Il debito contratto dallo Stato per sopperire a momentanee esigenze di tesoreria (il c.d. «debito fluttuante», rappresentato essenzialmente dai buoni ordinari del tesoro) non viene iscritto nel bilancio di previsione (se non per la somma relativa al pagamento degli interessi) ed è amministrato dalla Direzione Generale del Tesoro.

Debito flottuante e debito iscritto nel Gran Libro (il c.d. «consolidato») assolvevano in passato a ben precise e diverse esigenze: il primo era diretto a colmare contingenti necessità di cassa (conseguenti all'inevitabile divario temporale esistente tra l'acquisizione delle entrate e l'erogazione delle spese), il secondo mirava soprattutto a reperire risorse finanziarie per far fronte agli impegni di bilancio per i quali non era prevista la copertura con entrate tributarie.

La diversa funzione cui assolvevano i due prestiti condizionava anche la loro durata, circoscritta all'arco temporale di un anno per il flottuante ed estesa a più esercizi finanziari (fino a nove anni) per il consolidato c.d. «redimibile».

La distinzione – in realtà mai rigorosa perché già nel 1892 (legge 7 aprile, n. 111) furono creati i «buoni del tesoro a lunga scadenza», di durata biennale – ha oggi rilievo soprattutto formale.

È intuitivo che in periodi di rapido deprezzamento della moneta conseguente a spinte inflattive, le preferenze del pubblico siano rivolte all'acquisto di titoli a breve, mentre minor favore incontrino i titoli di durata pluriennale specie se di pari rendimento.

Lo Stato, quindi, si trova costretto ad impiegare le risorse di tesoreria per il finanziamento del bilancio, aumentando di anno in anno l'emissione dei BOT sia per il rimborso dei titoli scaduti e per il pagamento dei relativi interessi, sia per far fronte alle esigenze di un bilancio in continua espansione, se non altro per effetto del deprezzamento della moneta.

La distinzione fra debito flottuante e consolidato «redimibile» ha quindi finito col perdere il connotato più saliente, restando – di fatto – circoscritta alla diversa durata delle relative emissioni. La disciplina normativa dei BOT (in gran parte contenuta negli artt. 545 e ss. del regolamento di contabilità generale dello Stato approvato con r.d. 23 maggio 1924, n. 827, e nelle Istruzioni generali sui servizi del Tesoro approvate con d.m. 30 giugno 1939) non differisce infatti – se non per alcuni aspetti marginali – da quella che il testo unico approvato con d.P.R. 14 febbraio 1963, n. 1343, stabilisce per i titoli del debito pubblico in senso stretto.

In base all'art. 1 del citato testo unico n. 1343 del 1963 «nessun prestito può essere iscritto nel Gran Libro se non in virtù di una legge». L'esecutivo non può quindi, con semplice atto amministrativo, accendere prestiti con relativi oneri a carico del bilancio. I buoni ordinari del tesoro possono invece essere emessi sulla base di semplice decreto del ministro del tesoro (art. 39, legge 30 marzo 1981, n. 119). Tale facoltà (che sembrerebbe, di fatto, poter vanificare la riserva di legge in ordine alla emissione dei titoli di debito pubblico contenuta nel citato testo unico, stante la possibilità di impiegare i BOT per il finanziamento delle spese di bilancio) incontra peraltro limiti ben precisi nelle leggi che approvano il bilancio di previsione dello Stato, che devono stabilire «l'importo massimo di emissione

dei buoni ordinari del tesoro, al netto di quelli da rimborsare, nonché il limite massimo di circolazione» (art. 39 legge 30 marzo 1981, n. 119 cit.).

La gamma dei titoli di Stato attualmente emessi è molto ampia. La loro diversificazione risponde all'esigenza di consentire all'Erario sia di raggiungere differenti categorie di risparmiatori sia di graduare nel tempo gli impegni di spesa.

#### *I Buoni del Tesoro Poliennali (BTP)*

I Buoni del Tesoro Poliennali (iscritti nel Gran Libro, di cui rappresentano l'unico titolo effettivamente utilizzato) costituiscono il principale strumento finanziario a tasso fisso emesso dallo Stato nel comparto a medio-lungo termine: negli ultimi anni sono stati emessi con durate variabili dai 2 ai 10 anni; nel mese di novembre 1993 il Tesoro ha emesso per la prima volta BTP trentennali, scadenti nel 2023. La periodicità delle cedole-interessi è semestrale e il rimborso del capitale avviene in unica soluzione alla scadenza.

Offerti in passato in pubblica sottoscrizione a prezzo fisso, i BTP sono stati collocati con asta marginale sul prezzo, con «prezzo base» dal novembre 1988 fino al gennaio 1990; successivamente, dal febbraio 1990 all'agosto 1992, con asta marginale sul «diritto di sottoscrizione» e prezzo di emissione, valido a fini fiscali, fisso per le diverse tranches emesse per ciascun prestito. Infine, dal settembre 1992 i BTP, come gli altri titoli a medio e lungo termine, sono stati offerti in asta senza prezzo base e con meccanismo di esclusione automatica delle offerte «anomale».

Dopo le difficoltà di collocamento dei titoli a tasso fisso fra la metà degli anni settanta e la metà degli anni ottanta, periodo nel quale vennero effettuate annualmente non più di tre o quattro emissioni, dal 1986 i BTP sono stati apprezzati dai risparmiatori e dagli investitori professionali; ciò ha consentito al Tesoro di collocarne ingenti quantitativi soprattutto nei periodi in cui sono prevalse aspettative di ribasso dei tassi d'interesse. Alla fine del 1992 i BTP costituivano circa il 21% del totale dei titoli di Stato in circolazione.

Il servizio finanziario dei BTP (pagamento delle cedole, rimborso dei titoli e resa della contabilità) è demandato alle sezioni di tesoreria, trattandosi di titoli del debito pubblico (in senso stretto).

#### *I Certificati di Credito del Tesoro (CCT)*

Dal 1977 le autorità monetarie, nell'intento di ridurre il livello di liquidità delle attività finanziarie del pubblico, concentrate, per quanto attiene ai titoli, sui BOT, hanno introdotto un nuovo strumento finanziario, i Certificati di Credito del Tesoro (CCT), avviando così un processo di graduale allungamento della scadenza media del debito pubblico.

I CCT non hanno una disciplina specifica nell'ambito delle norme di contabi-

lità di Stato e ciò ha consentito di mutarne agevolmente le caratteristiche nel corso degli anni in relazione alle esigenze della politica delle emissioni e all'andamento del mercato dei titoli. Le prime emissioni trovavano fondamento normativo esclusivamente nei singoli decreti di emissione. A partire dal 1981 i CCT possono essere collocati, come si è visto in precedenza, sulla base di una specifica disposizione legislativa; essi non vengono iscritti nel Gran Libro del debito pubblico.

Dal 1977 al 1981 i CCT vennero offerti con assegnazione diretta alle banche a prezzo e quantità prefissate, e con cedole semestrali pari al rendimento medio dei BOT a 3, 6 e 12 mesi; era prevista una cedola minima garantita che il Tesoro si impegnavano a pagare quando il rendimento medio dei BOT fosse risultato inferiore al tasso di detta cedola minima.

Dal gennaio 1982, allo scopo di adeguare le caratteristiche dei CCT alle esigenze dei risparmiatori, vennero modificate sia la struttura finanziaria dei titoli che il sistema di collocamento. La cedola minima garantita venne abolita, e le cedole dei CCT vennero determinate con riferimento al rendimento d'asta dei BOT a 6 mesi maggiorato di un importo fisso (*spread*). Il collocamento venne effettuato con il sistema dell'offerta in pubblica sottoscrizione a prezzo e quantità prefissati.

La progressiva conoscenza dei certificati da parte del pubblico e la tendenza al ribasso dei tassi d'interesse tra il 1982 e l'autunno del 1987 ne favorì la larga diffusione (53% del totale dei titoli di Stato in circolazione nel 1986).

Nel tentativo di comprimere i propri oneri finanziari e di favorire il collocamento dei CCT, il Tesoro ha modificato, anche più volte, il sistema di offerta, la periodicità della cedola (da semestrale ad annuale, poi di nuovo semestrale), il parametro di indicizzazione (dal rendimento dei BOT a sei mesi a quello dei BOT a dodici mesi, dal 1° gennaio 1985), gli *spreads*, la durata. La conseguenza è stata la contemporanea presenza sul mercato di certificati con varie caratteristiche, che, dati anche i diversi regimi fiscali, hanno reso non sempre agevole la comparazione ai fini della determinazione della redditività, con conseguenze negative sul mercato secondario.

Il Tesoro ha pertanto cercato, negli anni più recenti, di razionalizzare questo comparto, standardizzando le condizioni di emissione: dal maggio 1988 i CCT sono emessi a cinque o sette anni, con cedole semestrali pari alla media aritmetica dei tassi di rendimento lordo dei BOT a 12 mesi rilevati nelle aste relative ai primi due mesi del trimestre precedente l'inizio del periodo di godimento della cedola; poiché i BOT sono assegnati con il sistema dell'asta competitiva, si fa riferimento alla media ponderata fra il rendimento medio d'asta delle offerte concorrenziali rimaste aggiudicatarie e il rendimento delle offerte non competitive comprensivo dell'eventuale maggiorazione; il tasso di interesse semestrale equivalen-

te al valore della media così ottenuta viene aumentato dello *spread* pari a 0,50 fino a settembre 1993 e successivamente ridotto a 0,30.

Anche i CCT, come gli altri titoli di Stato a medio-lungo termine, sono collocati dall'agosto 1992 con il sistema dell'asta marginale senza prezzo base e meccanismo di esclusione automatica delle offerte anomale.

Nonostante le autorità monetarie perseguano una politica di riequilibrio del debito a tasso fisso rispetto a quello a tasso variabile, il gradimento espresso soprattutto dai piccoli risparmiatori per questo strumento fa sì che esso sia ancora il più diffuso, rappresentando, a fine 1992, circa il 38% del totale dei titoli di Stato in circolazione.

Il servizio finanziario e la resa delle contabilità periodiche relativi ai CCT sono svolti dalle filiali della Banca d'Italia (anziché dalle sezioni di tesoreria).

#### *I Certificati del Tesoro in Euroscudi (CTE)*

I Certificati del Tesoro in Euroscudi (CTE) sono titoli denominati nell'Unità di Conto Europea (ECU), emessi per la prima volta nel febbraio 1982 con l'obiettivo di diversificare gli strumenti di raccolta allungando la scadenza del debito (i primi prestiti della specie erano di durata settennale), offrendo nel contempo ai risparmiatori italiani l'opportunità di un impiego del risparmio in valuta estera. Le prime emissioni di CTE vennero in parte collocate sul mercato internazionale da un sindacato di banche estere. Successivamente le difficoltà di determinare caratteristiche finanziarie che fossero coerenti per ambedue i mercati consigliarono di effettuare le emissioni esclusivamente all'interno e il Tesoro ha effettuato alcune operazioni di raccolta sul mercato internazionale mediante emissioni di obbligazioni in valute estere.

Le emissioni avvenivano sull'interno mediante un consorzio bancario, la cui costituzione era promossa dalla Banca d'Italia, il quale acquistava «a fermo» l'intero prestito, offrendolo sul mercato interno. I CTE sono dotati di cedole annuali fisse in ECU: i decreti di emissione stabiliscono che gli interessi e il capitale da rimborsare siano pagabili in ECU, qualora tale valuta sia la moneta legale in Italia, ovvero in lire al cambio lira/ECU del penultimo giorno lavorativo precedente il pagamento. Per risparmiatori italiani la corresponsione di lire legate al cambio con l'ECU equivale, quindi, a un meccanismo di indicizzazione valutaria. Per le prime emissioni era consentita la circolazione all'estero di tali titoli e il servizio finanziario in ECU, svolto da banche estere previa apposizione di una specifica stampigliatura («pagabile all'estero») apposta sui certificati a cura della Banca d'Italia su richiesta degli interessati.

In seguito alla liberalizzazione valutaria e allo scopo di rendere i CTE più rispondenti alle esigenze degli operatori, sono stati modificati, nel corso degli ultimi anni, diversi aspetti della regolamentazione di questi titoli: è stato consentito

il regolamento delle sottoscrizioni sia in lire che in ECU a scelta degli operatori, la stampigliatura non è più prevista e, per i titoli detenuti nei conti accentrati presso la Banca d'Italia, gli intermediari possono, a loro scelta, richiedere la corresponsione degli interessi e il rimborso del capitale in lire o in ECU.

La frequenza delle emissioni dipende sia dalle condizioni del mercato dei titoli in ECU sia dall'opportunità di diversificare la tipologia degli strumenti di copertura del fabbisogno del Tesoro anche in relazione all'andamento dei collocamenti sul mercato interno. Pur non raggiungendo la diffusione dei principali titoli del Tesoro denominati in lire, in alcuni anni i CTE hanno coperto frazioni ragguardevoli del fabbisogno (circa il 10% nel 1988).

Attualmente i CTE vengono emessi con il sistema dell'asta marginale (dal settembre 1990), con durata pari a tre oppure cinque anni.

#### *I Buoni del Tesoro in Euroscudi (BTE)*

La gamma degli strumenti di raccolta del Tesoro in valuta si è arricchita, dall'ottobre 1987, con l'emissione dei Buoni del Tesoro in Euroscudi (BTE), di durata annuale, prevalentemente destinati alla tesoreria delle aziende di credito. Destinati a coprire il segmento a breve del mercato dei titoli in ECU, i BTE, sono stati emessi, fino al maggio del 1992, alla pari mediante asta sul tasso di interesse; il tasso relativo all'offerta marginale accolta in asta, non superiore al tasso base indicato nel decreto di emissione, rappresentava il tasso di interesse dell'intero prestito, corrisposto alla scadenza insieme al rimborso dei Buoni.

A partire dall'emissione dell'ottobre 1992 i Buoni in ECU sono stati collocati a tasso fisso con asta competitiva sul prezzo.

Come per i CTE, gli operatori possono regolare i titoli assegnati sia in lire che in ECU, nonché ottenere il pagamento degli interessi ed il rimborso del capitale, a scelta, in ECU o in lire.

Ciascun prestito è rappresentato materialmente da un unico certificato globale custodito dalla Banca d'Italia; i Buoni assegnati a ciascun operatore e la titolarità dei medesimi, risultano da scritturazioni effettuate nei conti accentrati in titoli della Banca.

#### *I Certificati del Tesoro con Opzione (CTO)*

I CTO sono stati emessi per la prima volta nel novembre 1988 con l'obiettivo di ampliare la gamma degli strumenti di finanziamento del fabbisogno e di allungare la scadenza media del debito pubblico, riequilibrando nel contempo la quota di debito a tasso fisso rispetto a quella a tasso variabile. Essi, infatti, sono titoli a tasso fisso, come i BTP, ma danno la facoltà al portatore di chiedere il rimborso anticipato alla metà della vita del prestito. I CTO consentono al risparmiatore, perciò, di trarre profitto da un ribasso dei tassi di interesse e di



proteggersi dalle perdite in conto capitale connesse ad un eventuale rialzo dei tassi.

Dopo l'emissione del primo prestito, di durata ottennale e opzione di rimborso esercitabile dopo quattro anni, i collocamenti sono proseguiti, con il sistema dell'asta marginale, con una certa regolarità dal giugno 1989 al maggio 1992, con titoli di durata pari a sei anni e opzione di rimborso dopo tre anni. Nel triennio 1989-1991 i CTO hanno costituito una importante fonte di finanziamento: su ogni 100 lire di debito netto contratto dal Tesoro, circa 17 sono state rappresentate da CTO nella media del triennio. Successivamente, la caduta dei corsi dei titoli conseguente alla crisi valutaria dell'estate 1992 ed i successivi sviluppi della situazione del mercato hanno indotto il Tesoro a sospendere l'offerta di tali titoli.

#### *Gli altri titoli*

I Certificati del Tesoro Reali (CTR), emessi nell'agosto 1983 per l'importo di 1.000 miliardi, sono stati assegnati all'IRI, che ha poi provveduto a cedere i titoli ad aziende di credito per il collocamento sul mercato.

Essi hanno rappresentato sinora l'unica emissione di titoli di Stato indicizzati ai prezzi effettuata in Italia. I CTR sono stati emessi alla pari, con tasso di interesse fisso del 2,50% annuo, da calcolarsi sul capitale nominale annualmente rivalutato in base alle variazioni dell'indice dei prezzi impliciti (deflatore) del prodotto interno lordo al costo dei fattori. Alla scadenza (1° agosto 1993) è stato corrisposto il capitale risultante dalle successive rivalutazioni annuali.

I Certificati del Tesoro a Sconto (CTS), collocati mediante asta marginale nel periodo marzo-giugno 1987, hanno costituito un tentativo del Tesoro di avvicinare gradatamente il pubblico agli strumenti finanziari a tasso fisso, in un periodo in cui larga parte del pubblico aveva remore nei confronti di questi ultimi.

I CTS infatti sono titoli a cedole annuali «ridotte», determinate in misura pari al 50% del rendimento dei BOT a 12 mesi, e il differenziale rispetto ai tassi di mercato è stato compensato da un prezzo di collocamento particolarmente basso («sconto»). Il rendimento, dunque, è in parte fisso, in quanto derivante da un ampio scarto di collocamento, e in parte variabile, pari al 50% del rendimento dei BOT.

Tutti i titoli di debito pubblico al portatore sono rigorosamente legati al principio della cartolarità. Ai sensi dell'art. 51 del testo unico «i titoli al portatore sono a rischio e pericolo di chi li possiede» e non vengono rilasciati dalla competente Amministrazione «duplicati o altri documenti equipollenti di titoli al portatore smarriti, sottratti o distrutti».

Analoga disposizione è contenuta nell'art. 564 del regolamento di contabilità generale dello Stato per i buoni ordinari del tesoro.

I titoli iscritti nel Gran Libro (e, deve ritenersi, anche i CCT equiparati dalla legge ai titoli di debito pubblico) godono di particolari privilegi e prerogative.

Innanzitutto i titoli di debito pubblico debbono essere accettati tutte le volte che, per disposizioni legislative o regolamentari, siano richieste prestazioni o prescritti depositi cauzionali o, in genere, depositi a garanzia in titoli di debito pubblico (ad es. da parte degli appaltatori di opere pubbliche) o reinvestimenti di capitali in siffatti titoli (art. 73 testo unico).

Inoltre, «le cedole semestrali dei titoli al portatore sono ricevute in pagamento delle imposte dirette dovute allo Stato in qualunque periodo del semestre che precede la scadenza delle cedole stesse».

Deve infine sottolinearsi la particolare tutela che i titoli di debito pubblico ricevono in sede penale. La falsificazione o alterazione dei titoli al portatore (e relative cedole) è punita dalla legge come falso nummario (art. 458 c.p.). La falsificazione o alterazione dei titoli nominativi integra l'illecito di falso in atto pubblico. È inoltre vietata, così come per i biglietti di banca (art. 142 testo unico delle leggi sugli istituti di emissione, approvato con r.d. 28 aprile 1910, n. 204) la fabbricazione, l'emissione e la circolazione, per qualsiasi scopo (in genere, con finalità pubblicitarie) di qualunque genere di stampati imitanti o simulanti, in tutto o in parte, qualunque titolo di debito pubblico. La violazione della norma (che costituiva un illecito penale) è oggi sanzionata solo in via amministrativa per effetto dell'art. 32 della legge 24 novembre 1981, n. 689.

I titoli nominativi possono essere sottoposti ad ipoteca volontaria (è quindi, esclusa sia quella legale sia quella giudiziale) e possono inoltre essere vincolati d'usufrutto. Le iscrizioni nominative possono essere annotate di una sola ipoteca: ciò in deroga al principio della pluralità e della graduazione dei vincoli stabilito dal codice civile (artt. 2852 e segg.). Non sono stabilite procedure particolari per il trasferimento dei titoli di debito pubblico e dei buoni ordinari del tesoro al portatore. Deve quindi ritenersi applicabile il principio di carattere generale dettato dall'art. 2003 del codice civile.

Norme particolarmente minuziose sono invece dettate dagli artt. 14 e segg. del testo unico delle leggi sul Debito Pubblico per il trasferimento dei titoli nominativi. I buoni ordinari all'ordine (attualmente, peraltro, non emessi) sono girabili e le girate devono essere scritte, datate e sottoscritte (art. 556 Reg. Cont. Gen. Stato). È peraltro stabilito (art. 560 Reg. cit.) che all'atto del pagamento i buoni all'ordine debbano «essere quietanzati dal titolare e dall'ultimo giratario»: il che limita enormemente la circolabilità dei titoli della specie, anche se trattasi di formalità giustificate da motivi di sicurezza e dal fatto che sulla matrice del buono all'ordine è riportato il nome del solo ordinatario mentre, per forza di cose, non sono annotati i successivi passaggi di proprietà.

La dilatazione del debito pubblico, che ha assunto livelli molto elevati nell'ul-

timo decennio, ha posto anche seri problemi gestionali. A questi la Banca d'Italia ha sopperito con l'introduzione di procedure informatiche di controllo e riscontro e, soprattutto, mediante la gestione centralizzata dei titoli pubblici di pertinenza delle aziende di credito.

Ciò ha indubbiamente semplificato le procedure di conservazione e di movimentazione dei titoli, anche se non ha potuto ovviare alla esigenza – ineludibile in base alle norme vigenti – della stampa dei titoli stessi.

La prospettiva di una gestione meramente contabile del debito pubblico, già realizzata in molti Paesi, non sembra invero prossima, dovendosi modificare tutta una serie di norme che disciplinano istituti giuridici i quali presuppongono, a loro volta, la forma documentale del credito. La semplificazione della gestione del debito pubblico non potrà comunque prescindere dall'approfondimento e dalla soluzione di tali problematiche.