

Brevi note sul ritorno alla tesoreria unica nel decreto liberalizzazioni
di Carlo Rapicavoli*

SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. L'evoluzione della normativa sulla tesoreria unica. - 3. I vantaggi per gli enti locali del regime di tesoreria "mista". - 4. Il ritorno all'antico con il decreto legge 1/2012. - 5. Valutazioni critiche.

1. Premessa

L'art. 35 del Decreto Legge 24 gennaio 2012 n. 1 "Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività", cosiddetto decreto sulle liberalizzazioni, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 24 gennaio 2012, interviene sulla gestione delle tesorerie di Regioni ed Enti Locali, sospendendo l'efficacia delle disposizioni vigenti e riportando in vigore le norme degli anni '80.

2. L'evoluzione della normativa sulla tesoreria unica

Il regime di Tesoreria unica è stato introdotto dalla legge 720/1984.

Le disposizioni della Legge 720/1984 prevedevano che tutte le entrate degli enti locali venissero versate in due conti specifici, tenuti presso la Banca d'Italia:

- 1) Nel primo, infruttifero, andavano depositate tutte le entrate provenienti direttamente o indirettamente dallo Stato;
- 2) Nel secondo, fruttifero, andavano depositate tutte le altre entrate proprie degli enti.

Il tesoriere di ciascun ente, al momento di effettuare un pagamento, doveva prelevare prioritariamente le somme necessarie dal conto fruttifero presso la Banca d'Italia.

Va rilevato che negli anni '80 i trasferimenti derivanti dallo Stato rappresentavano la larga maggioranza rispetto al totale delle entrate di cui gli enti locali potevano usufruire.

Con le disposizioni sulla tesoreria unica prima indicate, evidentemente, dovendo al momento del pagamento utilizzare prioritariamente le disponibilità esistenti sul conto fruttifero della Banca d'Italia, gli enti, di fatto, non disponevano di liquidità su cui potere percepire interessi.

Infatti, la loro liquidità era quasi sempre solo sul conto infruttifero.

*Direttore Generale e Coordinatore dell'Area - Gestione del Territorio della Provincia di Treviso.

Il tesoriere di ciascun ente curava soltanto pagamenti e riscossioni, eventualmente attivava l'anticipazione di cassa, nel caso di indisponibilità presso i conti presso la Banca d'Italia, senza potere gestire, però, la liquidità dell'ente.

Il D. Lgs. 279/1997 ha introdotto significative modifiche, introducendo un sistema di Tesoreria cosiddetta "mista".

Il nuovo sistema di tesoreria mista prevede per gli enti locali che:

- 1) le entrate costituite dalle assegnazioni, contributi e quanto altro proveniente, direttamente o indirettamente dal bilancio dello Stato, vanno versate nelle contabilità speciali infruttifere ad essi intestate presso le sezioni di tesoreria provinciale dello Stato gestite dalla Banca d'Italia.
- 2) Tutte le altre entrate, non devono più confluire nei conti fruttiferi intestati all'ente, presso la tesoreria provinciale dello Stato, ma possono rimanere presso i tesorieri dei singoli enti.
- 3) Le disponibilità che non derivano dallo Stato, cioè le somme escluse dal versamento nella tesoreria statale e depositate presso il proprio tesoriere, vanno prioritariamente utilizzate per i pagamenti effettuati dagli enti.

Il D. Lgs 279/1997, prevedeva che le novità descritte, entrassero in vigore, in via sperimentale, dal 1° gennaio 1999 solo per i Comuni con meno di 10.000 abitanti e per le province.

Le norme che avevano previsto l'introduzione del sistema Siope, avevano, poi, introdotto una deroga al sistema di Tesoreria unica, stabilendo che gli enti che partecipavano alla sperimentazione (circa cinquanta enti locali), avrebbero continuato a ricevere i trasferimenti statali sulle contabilità speciali di presso la Banca d'Italia, con riversamento il giorno successivo presso il tesoriere dell'ente.

Quindi per questi era stato previsto un regime particolarmente vantaggioso.

L'articolo 77quater, della legge 133/2008 (legge di conversione del D. L. 112/2008), ritenendo concluso il periodo di sperimentazione avviato con il D. Lgs 279/1997 ha, infine, esteso il sistema di Tesoreria mista a tutti gli enti locali, cioè anche a tutti i Comuni con più di 10.000 abitanti.

3. I vantaggi per gli enti locali del regime di tesoreria "mista"

Il regime di tesoreria "mista" riconosce a tutti gli enti locali una maggiore autonomia nel gestire le proprie risorse finanziarie, autonomia dalla quale, se gestita in modo oculato e professionale, può derivare anche un incremento delle entrate.

Il D. Lgs. 279/1997 ha consentito infatti di gestire fuori dalla tesoreria dello Stato, tutte le cosiddette entrate proprie.

Questa innovazione, oltre a rendere gli enti più autonomi, ha consentito anche agli enti di realizzare, su quelle disponibilità, interessi attivi più elevati di quelli riconosciuti dalla Banca d'Italia sulle giacenze depositate in contabilità fruttifera.

Ovviamente, in questi casi la consistenza degli interessi attivi è determinata dai singoli contratti di tesoreria.

Inoltre, il sistema di tesoreria "mista", ha consentito anche agli enti che disponessero di liquidità esuberanti rispetto alle proprie necessità, di investire in forme più convenienti (pronti conto termini, Buoni ordinari del tesoro, o altro) parte di questa liquidità realizzando una redditività superiore anche a quella prevista dalla contabilità fruttifera presso la tesoreria provinciale dello Stato o dal contratto con il proprio tesoriere.

Il superamento del sistema di tesoreria unica ha comportato quindi dei vantaggi concreti e portato gli enti locali nelle condizioni di poter sfruttare tutte le opportunità che possano rendere la loro attività più funzionale.

Tali vantaggi sono così riassumibili:

- a) Una maggiore capacità di programmazione delle proprie risorse dettata da un maggior controllo delle risorse liquide disponibili;
- b) La possibilità di comprendere pienamente l'esigenza di attuare una politica di monitoraggio e controllo delle risorse;
- c) La possibilità di ottenere maggiori rendimenti dal riversamento delle somme disponibili nella parte fruttifera del conto di tesoreria;
- d) Avere una nuova opportunità di autofinanziamento.

4. Il ritorno all'antico con il decreto legge 1/2012

L'art. 35 del decreto legge sospende fino al 31 dicembre 2014 l'attuale normativa relativa alla gestione della tesoreria e ripristina le disposizioni di cui all'art. 1 della legge 29 ottobre 1984, n. 720 e alle relative norme amministrative di attuazione, relative alla tesoreria unica con obbligo di deposito delle disponibilità sulle contabilità speciali aperte presso le sezioni di tesoreria provinciale dello Stato.

Pertanto entro il 29 febbraio 2012 il tesoriere di ciascun Ente dovrà provvedere a versare il 50 per cento delle disponibilità liquide esigibili depositate presso il sistema bancario sulla contabilità speciale aperta presso la tesoreria statale.

Il versamento della quota rimanente deve essere effettuato entro il 16 aprile 2012.

Si dovrà altresì procedere alla smobilizzazione degli eventuali investimenti finanziari che verranno dettagliati con decreto del Ministro dell'Economia e delle finanze, ad eccezione di quelli

in titoli di Stato italiani, entro il 30 giugno 2012 e le relative risorse versate sulle contabilità speciali aperte presso la tesoreria statale.

5. Valutazioni critiche

Con il ritorno al vecchio sistema di tesoreria unica gli Enti Locali non avranno più disponibilità diretta delle proprie risorse depositate presso il sistema bancario.

Il tesoriere di ciascun ente potrà e dovrà soltanto curare pagamenti e riscossioni, senza potere gestire, però, la liquidità dell'ente, secondo le disposizioni e le decisioni di quest'ultimo.

Si tratta di una grave limitazione dell'autonomia delle Regioni e degli Enti Locali così privati di un importante strumento di gestione finanziaria che è risultata ampiamente vantaggiosa per le casse pubbliche.

E' vero che si sono registrati "abusi" di tale autonomia, con operazioni spregiudicate; ma non è possibile pensare ad un vero e proprio "commissariamento" degli Enti con finalità di controllo o di repressione di singoli casi.

Esistono vari strumenti che possono verificare il comportamento dei singoli Enti ed esiste soprattutto il sacrosanto principio di responsabilità.

Autonomia e responsabilità rappresentano un binomio irrinunciabile nella gestione della cosa pubblica.

Purtroppo, in nome dell'emergenza, gli interventi legislativi più recenti stanno conducendo ad una compressione costante ed inaccettabile dell'autonomia degli Enti costitutivi della Repubblica – se non addirittura alla loro sostanziale cancellazione, come è il caso delle Province – con un ritorno al centralismo che ha determinato tutti i guasti alle finanze pubbliche che oggi siamo chiamati a tamponare.

Si avverte, in tali scelte, una sostanziale sfiducia del Governo nelle capacità e nella responsabilità della classe politica locale.

Uno dei timori e dei rischi che da sempre caratterizzano il nostro sistema delle autonomie, e che si sta adesso realizzando, è quello di un nuovo centralismo.

Il processo di attuazione del federalismo fiscale avrebbe dovuto imporre una coerente individuazione delle funzioni fondamentali dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane e un profondo ripensamento dell'adeguatezza dimensionale di ogni livello di governo affinché le istituzioni territoriali possano esercitare effettivamente le loro funzioni in autonomia e responsabilità.

Si potrebbe obiettare che in un momento di crisi globale non sia il momento del federalismo; in realtà è proprio in questa situazione che non è possibile continuare a giustificare un assetto istituzionale che favorisce la rendita e la deresponsabilizzazione.

L'avvio del federalismo costituisce al contrario una riforma indilazionabile in base al principio di responsabilità.

Non è accentrando a livello statale la gestione che si rimedia alla situazione attuale; l'esperienza dovrebbe ampiamente dimostrarlo.

Occorre procedere ad un forte riordino istituzionale che consenta di semplificare la pubblica amministrazione, individuando le funzioni fondamentali di Comuni e Province e riorganizzando in modo organico tutte le funzioni amministrative intorno alle istituzioni che compongono la Repubblica, colpendo le reali inefficienze e superando enti e strutture ridondanti a livello nazionale e a livello regionale, che non hanno una diretta legittimazione democratica.

Con regole certe, con responsabilità chiare, con le correlative sanzioni, ma senza commissariamenti di alcun genere.