

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XV LEGISLATURA —

Doc. LXII
n. 2

RELAZIONE

SULL'ANDAMENTO DELLA SPERIMENTAZIONE DEGLI
EFFETTI SUL TOTALE SUPERAMENTO DEL SISTEMA DI
TESORERIA UNICA

(Anni 2006 e 2007)

(Articolo 9, comma 2, del decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 279)

Presentata dal Ministro dell'economia e delle finanze

(PADOA SCHIOPPA)

—————
Comunicata alla Presidenza il 31 marzo 2008
—————



Ministero dell'Economia e delle Finanze

SPERIMENTAZIONI SUPERAMENTO TESORERIA UNICA RELAZIONE ANNI 2006 – 2007

Premessa

Nel corso del 2006 e del 2007 sono state sperimentate due differenti modalità di superamento del sistema della tesoreria unica.

La prima, avviata nel corso dell'anno 1998, in attuazione degli articoli 47, comma 7 e 51, comma 3, della legge 27 dicembre 1997, n. 449 (legge finanziaria 1998), ha coinvolto n. 15 Università.

La seconda, avviata nel corso del 2005 in attuazione dell'art. 1, comma 79, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (legge finanziaria 2005) e disciplinata dal decreto del Ministro dell'economia e delle finanze dell'8 luglio 2005, ha riguardato n. 3 Regioni, n. 7 Province, n. 16 Comuni, n. 7 Comunità montane e n. 14 Università.

Entrambe le sperimentazioni consentono agli enti di detenere presso il proprio tesoriere bancario tutte le entrate riscosse, anche quelle provenienti dal settore statale, e si differenziano tra loro:

- a) per i criteri con cui è stata prevista la gestione delle disponibilità giacenti nei conti della Tesoreria statale intestati agli Enti alla data di avvio delle sperimentazione;
- b) per le modalità di versamento dei finanziamenti provenienti dal settore statale nei conti correnti bancari intestati agli enti.

Con riferimento alle modalità di gestione delle disponibilità liquide presso la Tesoreria statale, nella sperimentazione avviata nel 1998 l'erogazione dei finanziamenti statali è stata subordinata all'esaurimento delle disponibilità presenti nelle contabilità speciali di tesoreria intestate agli enti, dando luogo all'azzeramento delle giacenze nei conti di tesoreria statale, mentre nella sperimentazione avviata nel 2005 è stato previsto l'obbligo di effettuare i pagamenti utilizzando preventivamente le somme depositate presso il sistema bancario o postale, che ha dato luogo ad un sostanziale congelamento delle giacenze in tesoreria.

Per quanto riguarda invece le modalità di versamento dei finanziamenti statali nei conti correnti bancari degli enti, le due sperimentazioni si differenziano in quanto nella prima i trasferimenti del Bilancio dello Stato sono versati direttamente alle banche cassiere/tesoriere, mentre in quella del 2005 tali risorse vengono prima versate nei conti della tesoreria statale intestati agli enti, per essere poi automaticamente riversate, il giorno lavorativo successivo, alle banche.

Le modalità di erogazione dei trasferimenti statali agli enti in sperimentazione

Dal 2006 le erogazioni dei trasferimenti statali a favore di tutti gli enti coinvolti in entrambe le sperimentazioni, sono state effettuate secondo le modalità, differenziate tra i vari settori (Regioni, Enti locali e Università), previste dal Decreto del Ministro dell'economia e delle finanze dell'8 luglio 2005.

Per le Regioni è previsto il versamento mensile dell'Irap e dell'Addizionale all'Irpef che affluisce ai conti di tesoreria centrale, e l'erogazione delle anticipazioni mensili per il finanziamento della spesa sanitaria al netto delle somme accreditate nello stesso mese a titolo di Irap, Addizionale regionale all'IRPEF e di compartecipazione IVA

Per gli Enti locali è stata prevista l'erogazione dei trasferimenti da parte del Ministero dell'Interno secondo le modalità adottate per gli enti non soggetti alle disposizioni sui limiti di giacenza di cui all'art. 1, comma 20, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (legge finanziaria 2005).

Per le Università il fondo di finanziamento ordinario è stato erogato in sei quote anticipate, pari al 20% dell'assegnazione di competenza dell'anno precedente e dei residui corrisposti nel medesimo anno nei primi due bimestri, e pari al 15% nei restanti quattro bimestri dell'anno.

Valutazione dei risultati della sperimentazione

Nel corso del biennio considerato, le procedure adottate per la realizzazione delle due sperimentazioni non hanno dato luogo ad alcuna difficoltà operativa.

Tuttavia, la presenza di ulteriori modalità di gestione dei conti della tesoreria statale, già caratterizzata da una pluralità di regimi, ha reso più evidente l'esigenza di un intervento di "omogeneizzazione" dei diversi sistemi di tesoreria.

Dai risultati della sperimentazione è possibile trarre alcune indicazioni riguardanti le modalità con cui effettuare tale intervento di “omogenizzazione”, in considerazione delle modalità con cui il sistema di finanziamento previsto per le Amministrazioni in sperimentazione ha consentito una regolare gestione di cassa.

La gestione di cassa di un ente pubblico è regolare se:

- a) non presenta crisi di liquidità,
- b) non determina la formazione di significative giacenze di liquidità presso il sistema bancario, che costituiscono risorse sottratte alla collettività anticipatamente rispetto alle effettive necessità.

Lo strumento di misurazione dei risultati delle sperimentazioni, individuato dal citato Decreto dell'8 luglio 2005, è il Sistema Informativo delle Operazioni degli Enti Pubblici (SIOPE), realizzato in attuazione dell'art. 28 della legge finanziario 2003.

Nel biennio 2006-2007 il SIOPE ha rilevato che gli enti in sperimentazione hanno costituito presso il sistema bancario giacenze particolarmente elevate.

In particolare, le tre Regioni presentano le seguenti giacenze medie:

Giacenze liquide mensili medie nel biennio 2006-2007

Regioni in sperimentazione	Importo
Lazio	423.802.806,41
Lombardia	1.014.299.883,72
Molise	138.483.573,77
Totale	1.576.586.263,90
Università' in sperimentazione	
n.7 Università – 1° sperim.	262.288.715,45
n.13 Università – 2° sperim	321.441.390,98
Totale	583.730.106,43
Enti locali in sperimentazione	
Province	68.799.135,65
Comuni	35.919.144,77
Comunità montane	1.118.742,95
Totale	105.837.023,38

E' stato inoltre rilevato che, soprattutto le Università interessate dalla sperimentazione avviata alla fine degli anni 90 e implementata nel corso del secondo semestre del 2003 – al fine di prevenire eventuali scompensi di liquidità e garantire la compatibilità della gestione di cassa con l'obiettivo di fabbisogno loro assegnato - hanno ulteriormente perfezionato le procedure di

controllo dei flussi di cassa (cash-flows, report di previsione, monitoraggio e controllo di breve periodo dei flussi finanziari di cassa, controllo giornaliero del saldo di cassa, istituzione di conti unificati tra amministrazione centrale e strutture autonome, ecc.) con conseguenti riflessi positivi nelle fasi della programmazione, del monitoraggio e della consuntivazione della gestione e sulla capacità di autofinanziamento, in particolare quella correlata agli interessi attivi corrisposti dal sistema bancario.

Conclusioni

In presenza di un sistema di finanziamento delle Amministrazioni pubbliche che genera giacenze di liquidità di elevate dimensioni si ritiene che non sia possibile fare a meno di una gestione centralizzata delle disponibilità liquide statali, diretta ad evitare l'accumularsi di tali risorse presso il sistema bancario.

Pertanto, sempre che non sussista già un orientamento generalizzato a favore del totale superamento della Tesoreria unica, si ritiene che il regime di tesoreria compatibile con l'attuale sistema di finanziamento delle Amministrazioni pubbliche sia quello della cd. tesoreria mista, previsto dall'art. 7 del decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 279.

Si ritiene importante segnalare che il superamento del sistema di tesoreria unica deve essere accompagnato da una programmazione e da un attento monitoraggio dei relativi flussi finanziari che giornalmente hanno impatto sulla tesoreria statale e, quindi, sul conto disponibilità, istituito e regolamentato dal DPR n. 398 del 2003 e intrattenuto dal Tesoro presso la Banca d'Italia per il servizio di tesoreria.

La Banca Centrale Europea ha chiesto all'Italia di ricercare soluzioni per stabilizzare il saldo del conto disponibilità del Tesoro, al fine di ridurre l'impatto sulla gestione della liquidità dell'Eurosistema.

Per rispettare i propri impegni con la BCE, la Banca d'Italia e il Ministero dell'Economia hanno avviato una procedura per migliorare la prevedibilità giornaliera del saldo del Conto Disponibilità e di gestire attivamente la liquidità con l'obiettivo di attenuare eventuali scostamenti tra previsione e consuntivo del saldo del Conto stesso. Si sottolinea che il verificarsi di operazioni non previste, né prevedibili in futuro, può determinare un valore del saldo del Conto Disponibilità difforme rispetto a quanto preventivamente comunicato alla BCE e rende necessari immediati interventi correttivi sul mercato attraverso operazioni di raccolta o di impiego di liquidità con

ripercussioni sul ammontare del debito pubblico e possibili maggiori oneri per la finanza pubblica.

E' proprio nell'ambito di una ottimizzazione della gestione del Conto Disponibilità che appare sempre più opportuno omogeneizzare il sistema di tesoreria unica riducendo al massimo i fattori che possono determinare scostamenti tra obiettivi e risultati.

Accanto a tale omogeneizzazione andranno altresì ricercate, in concertazione con gli Enti, modalità che assicurino maggiore affidabilità alla programmazione finanziaria di utilizzo delle disponibilità presso la tesoreria statale.

