

PROGETTO DI GARA RELATIVO ALL’AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO DI TESORERIA REGIONALE PER IL QUINQUENNIO 2014/2018

PARTE PRIMA

Il ripristino del sistema di tesoreria unica per gli enti pubblici territoriali: normativa e impatti

1. Premessa

L’art. 35 del D.L. 1/2012 (*Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività*), convertito in legge con modificazioni dall’art. 1, comma 1, della L. n°27 del 24 marzo 2012, prevede per alcuni enti pubblici, tra cui quelli territoriali, la sospensione fino al 31 dicembre 2014 della normativa sulla gestione della tesoreria in vigore e ripristina le disposizioni risalenti al lontano 1984, obbligando gli stessi enti a depositare le proprie liquidità presso la tesoreria unica statale.

Questa disposizione ha creato non poche difficoltà all’interno del sistema della pubblica amministrazione ed in particolare negli enti, come le regioni e le autonomie locali, dotati di una propria autonomia finanziaria riconosciuta dalla Costituzione (art. 119).

Di seguito si effettua un breve excursus storico della normativa regolante la gestione della tesoreria nella pubblica amministrazione.

2. Il servizio di tesoreria unica dello Stato: l’evoluzione della normativa e la Giurisprudenza

La tesoreria dello Stato è uno strumento fondamentale della gestione complessiva del bilancio statale che, nel processo di potenziamento del bilancio di cassa (previsto dalla L. 196/2009) e di riforma del sistema della pubblica amministrazione, si rivolge al raggiungimento di quattro obiettivi fondamentali:

- controllo macroeconomico;
- controllo microeconomico;
- efficienza allocativa;
- efficacia dei costi.

Il servizio di tesoreria riguarda l’espletamento delle funzioni di cassa relative alla gestione del bilancio statale ed è affidato dalla legge alla Banca d’Italia. La Banca d’Italia, attraverso la tesoreria centrale e le sezioni di tesoreria provinciale, opera sulla base di una convenzione con il Ministero dell’Economia e delle Finanze che è stata rinnovata fino al 2030.

Una delle specificità del sistema di tesoreria italiano è rappresentata dal regime di tesoreria unica, che le attribuisce anche le funzioni di cassa degli enti tenuti a depositare le loro disponibilità su appositi conti a loro intestati tenuti presso la tesoreria statale.

2.1 La tesoreria unica “pura”

Il processo di avvio del regime di tesoreria unica “puro” ha avuto inizio nel 1978 (con gli articoli 31 e 32 della L.468/1978, che prevedevano l’obbligo per le regioni e per gli enti pubblici di detenere le liquidità derivanti da contribuzioni statali nei conti correnti presso la tesoreria statale) e si è concluso nel 1986 con l’entrata in vigore della L. 720/1984 (Istituzione del sistema di tesoreria unica per enti ed organismi pubblici), al fine di limitare la dispersione dei fondi ed il conseguente impatto negativo sulla gestione del debito e di incentivare gli enti assoggettati ad un uso più efficiente delle proprie risorse.

Secondo quanto stabilito dall’art. 1 della L. 720/1984, i tesorieri o cassieri degli enti inseriti nella tabella A allegata alla legge dovevano effettuare le operazioni di incasso e di pagamento sulle contabilità speciali aperte presso le Sezioni di Tesoreria Provinciale dello Stato. Nello specifico, le entrate proprie dovevano essere versate su un conto fruttifero, su cui primariamente dovevano essere addebitati i pagamenti, mentre le altre venivano accreditate direttamente su un conto infruttifero.

Il quarto comma del suddetto art.1 assicurava espressamente che l'apposito decreto ministeriale attuativo della tesoreria unica, doveva "garantire agli enti ed organismi interessati la piena ed immediata disponibilità, in ogni momento, delle somme di loro spettanza giacenti in tesoreria nelle contabilità speciali fruttifere e infruttifere".

All'atto dell'entrata in vigore della L. 720/1984, gli unici enti pubblici territoriali inseriti nella tabella A erano le province, i comuni con almeno 8.000 abitanti e le comunità montane con popolazione complessiva non inferiore a 20.000, mentre le regioni sia ordinarie che a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano erano inseriti nella tabella B. Nei loro confronti continuava, pertanto, ad applicarsi il regime di tesoreria unica cosiddetta "limitata", secondo quanto previsto dall'art. 40 della L. 119/1981 e, quindi, esse non potevano detenere presso il proprio tesoriere giacenze superiori al 3% dell'ammontare delle entrate previste dal bilancio di competenza dell'ente, con esclusione di quelle per accensione di prestiti, partite di giro, alienazione ed ammortamento di beni patrimoniali, trasferimento di capitale e riscossione di crediti. Le disponibilità eccedenti il suddetto limite dovevano essere versate, entro il successivo terzo giorno lavorativo, sulla contabilità speciale presso la sezione di Tesoreria Provinciale dello Stato. Allo scopo di rendere più certo il rispetto del limite in questione, il secondo periodo dell'art. 3 della L. 720/1984, modificando l'art.40 della L. 119/1981, prevedeva sanzioni per le aziende di credito che non si fossero mantenute entro il tetto contestualmente fissato, ponendo a loro carico "sulle disponibilità eccedenti, un interesse pari al tasso ufficiale di sconto aumentato di quattro punti, da versare al bilancio dello Stato". Le assegnazioni, i contributi e quanto altro proveniente dal bilancio dello Stato, dovuti agli enti di cui trattasi (eccezione fatta per i fondi destinati alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome di Trento e Bolzano), affluivano nei conti ad essi intestati presso le Tesorerie dello Stato.

2.2 La tesoreria unica "mista"

L'articolo 7 del D.Lgs. 279/1997, introducendo il sistema di tesoreria unica "mista", modificò il sistema di tesoreria unica "puro" per le regioni e gli enti locali. Il servizio di tesoreria venne in tal modo razionalizzato, rendendo gli enti più autonomi, in quanto non più costretti a versare le proprie liquidità nelle casse dello Stato, ma liberi di utilizzarle per i propri pagamenti (principio del prioritario utilizzo) ed, in caso di eccedenze, di investire in forme più remunerative. Le risorse derivanti da trasferimenti statali, invece, continuavano ad essere versate nelle contabilità speciali infruttifere tenute presso le Sezioni Provinciali della tesoreria. L'effettiva applicazione del nuovo regime è stata sancita successivamente con la L. 388/2000, che all'art. 66 prevedeva una serie di innovazioni a decorrere dal 1 marzo 2001:

- passaggio delle regioni ordinarie dalla tab. B alla tab. A della L. 720/1984 (comma 5);
- applicazione per le regioni ordinarie delle disposizioni inerenti lo svincolo dal riversamento delle liquidità eccedenti il limite del 3% presso la tesoreria centrale, imponendo il principio del "prioritario utilizzo", così come previsto dal D.Lgs. 279/1997 (comma 7);
- applicazione del regime della tesoreria mista alle province e ai comuni con popolazione inferiore ai 10.000 abitanti (comma 11);

2.3 Le "nuove" disposizioni sulla tesoreria unica

Ai fini della tutela dell'integrità dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, il comma 8 dell'art. 35 del D.L. 1/2012 – convertito con modificazioni nella Legge 27/2012 – ha sospeso il regime di tesoreria unica "mista" previsto dal D. Lgs. 279/1997, ripristinando per gli enti assoggettati a tale regime il sistema di tesoreria unica "pura" come disciplinato dall'art. 1 della L. 720/1984, con esclusione delle disponibilità derivanti da mutui e prestiti non garantiti da organismi pubblici. Pertanto, le operazioni di incasso e di pagamento devono essere effettuate sulle contabilità speciali aperte presso le sezioni di Tesoreria Provinciale dello Stato. Le entrate proprie, costituite da introiti tributari ed extratributari, per vendita di beni e servizi, per canoni, sovracani e indennizzi o da altri introiti provenienti dal settore privato, devono essere versate in contabilità speciale fruttifera presso le Sezioni di Tesoreria Provinciale dello Stato. Le entrate e le assegnazioni, i contributi e quanto altro proveniente dal bilancio dello Stato devono affluire in contabilità speciale infruttifera.

Gli enti assoggettati alla "nuova" disciplina di tesoreria unica hanno due conti aperti presso le Sezioni Provinciali della Tesoreria statale: uno infruttifero in cui sono versate le entrate di fonte

statale ed uno fruttifero in cui sono riversate le altre entrate di ciascun ente. Si dovrà attingere primariamente dalle proprie limitate liquidità giornaliere presenti nella propria tesoreria, in seguito dalle somme presenti nei conti fruttiferi tenuti presso la Tesoreria Provinciale dello Stato e per ultimo da quelle depositate presso i propri conti infruttiferi tenuti sempre presso la Tesoreria Provinciale. Le specificazioni sono state dettate dal Ministero dell'Economia e delle Finanze con la circolare n. 11 del 24 marzo 2012.

La norma prevede la possibilità per gli enti assoggettati al "nuovo" regime di rinegoziare i propri contratti di tesoreria, in caso contrario è riconosciuto il diritto per gli enti di recedere dal contratto.

PARTE SECONDA

Individuazione della procedura di gara per l'affidamento del servizio di tesoreria

1. Premessa

Il presente documento illustra le fasi e gli elementi essenziali della procedura di evidenza pubblica finalizzata all'affidamento del servizio di tesoreria per il quinquennio decorrente dal 1° gennaio 2014 al 31 dicembre 2018 che la Regione Campania intende espletare nel corso del corrente anno. Le informazioni in esso contenute – afferenti agli aspetti più rilevanti della procedura di gara – hanno valore indicativo e non vincolante, riservandosi l'Amministrazione di apportare in sede di pubblicazione del Bando le modifiche che si rendessero necessarie.

2. Aspetti generali sul servizio di tesoreria

La Convenzione di Tesoreria attualmente in essere, stipulata in data 9 febbraio 2009 fra l'Amministrazione regionale ed il Raggruppamento Temporaneo costituito tra il Banco di Napoli e la Banca Nazionale del Lavoro, scadrà il 31 dicembre 2013 e, pertanto, ai sensi dell'articolo 39 della L.R. n°7/2002, si dovrà procedere all'indizione di una procedura di evidenza pubblica per la selezione di un nuovo soggetto gestore.

L'art. 35, comma 8, del D.L. n°1 del 24 gennaio 2012, convertito in Legge n°27/2012, ha disposto la sospensione, fino al 31 dicembre 2014, del regime di tesoreria unica cd. "mista" previsto dall'art. 7 del D. Lgs. n°279/1997, prevedendo che nello stesso periodo, agli enti e organismi pubblici già assoggettati al regime di tesoreria unica mista, si applichino le disposizioni di cui all'art. 1 della legge n°720/1984, sistema di tesoreria unica tradizionale.

Tale mutamento normativo determina inevitabilmente un forte impatto sul mercato dei servizi di tesoreria ed, in particolare, sui contratti vigenti al momento della sospensione del regime di tesoreria unica cd. Mista.

La Convenzione di Tesoreria è, infatti, un contratto essenzialmente gratuito o, comunque, privo di obblighi a carico dell'Amministrazione di corrispondere somme in favore dell'Istituto Tesoriere, salvo il rimborso spese. Proprio per tale caratteristica l'equilibrio economico del contratto di tesoreria si basa di norma sulla previsione di giacenze la cui remunerazione copre, almeno in parte, i costi di gestione. È di tutta evidenza che la sospensione del regime di tesoreria unica cd. mista, comportando di fatto l'azzeramento delle suddette giacenze, implica una significativa incidenza sul quadro economico del servizio caratterizzato, fra l'altro, dalla gratuità dello stesso e, finora, dalla remunerazione delle giacenze.

Al fine di garantire il buon esito e l'economicità della procedura di gara finalizzata alla selezione del nuovo soggetto gestore, nonché la qualità e l'efficienza del servizio a regime, si ritiene necessario che siano adottate per la stesura del Capitolato Speciale d'appalto apposite direttive di indirizzo, tese a garantire un rimborso spese adeguato al mutato scenario normativo, oltreché a valorizzare l'affidamento di servizi complementari a quello di tesoreria.

3. Procedura di appalto

3.1 Oggetto dell'appalto: affidamento del servizio di tesoreria della Regione Campania che consiste nel complesso delle operazioni riguardanti la gestione finanziaria dell'Amministrazione regionale ed inerenti alla riscossione delle entrate, al pagamento delle spese, alla custodia dei titoli e dei valori e agli adempimenti previsti dalla Legge regionale 7/2002 e dalle ulteriori disposizioni legislative o regolamentari. Il servizio è gestito con metodologie e criteri informatici,

con collegamento telematico a mezzo flussi elettronici tra la Regione ed il Tesoriere, al fine di consentire l'interscambio informatizzato dei dati e della documentazione riguardante la gestione del servizio stesso. Il tesoriere ha l'obbligo di garantire l'operatività della procedura standardizzata di incasso M.A.V. Il costo a carico della Regione, per l'emissione di ogni singolo M.A.V. è pari all'importo specificatamente indicato dall'aggiudicatario in sede di gara, nella propria offerta economica.

3.2 Estensione, anche nel corso della gestione e su richiesta, delle condizioni del servizio di tesoreria agli enti ed agenzie regionali, alle aziende sanitarie locali ed ospedaliere e ai soggetti pubblici a partecipazione totalitaria regionale affidatari di servizi in house.

3.3 Operatori economici ammessi a partecipare: Enti creditizi che esercitano le attività indicate all'art. 10 del D.Lgs. 385/1993, in possesso dell'iscrizione all'Albo e dell'autorizzazione prevista dall'art. 13 del D.Lgs. 385/1993 oppure, in alternativa per le Banche appartenenti a Gruppi bancari, ai sensi dell'art. 64 del medesimo D.Lgs.

3.4 Condizioni economiche: il servizio di tesoreria è reso a titolo gratuito, fatta salva la remunerazione dei servizi complementari ed il rimborso in misura forfettaria degli oneri relativi a commissioni bancarie, incassi/emissione di R.I.D., pagamenti all'estero, spese postali, telefoniche, di stampati, di registri e bollettari, imposte e tasse gravanti sugli ordinativi di incasso e pagamento ed eventuali altre spese connesse all'esercizio del servizio. Il rimborso, da corrispondere annualmente per tutta la durata contrattuale in via forfettaria, è rapportato al numero degli ordinativi eseguiti nell'esercizio 2012 dalla Regione Campania o, nel caso di estensione del servizio, eseguiti nell'esercizio 2012 da uno degli Enti sopra indicati.

3.5 Criterio di aggiudicazione dell'appalto: offerta economicamente più vantaggiosa ai sensi dell'art. 83 del D.Lgs. 163/2006 e s.m.i. basata sugli elementi di valutazione sottoelencati in ordine decrescente di valore:

- a) tasso di interesse debitore dovuto dalla Regione in caso di ricorso all'anticipazione di cassa;
- b) corrispettivo a titolo di rimborso spese, forfettario ed onnicomprensivo, rapportato ad una stima delle commissioni, spese e tasse inerenti l'esecuzione di ogni pagamento o incasso ordinati dall'Ente, anche con riferimento ai bonifici bancari. Tale importo sarà maggiore in costanza di sospensione del regime di tesoreria unica cd. mista, viceversa, sarà minore in caso di cessazione della sospensione del regime di tesoreria unica cd. mista. Entrambi gli importi saranno oggetto di valutazione in sede di offerta;
- c) corrispettivo per erogazione di servizi complementari di varia natura (a titolo esemplificativo e non esaustivo, in materia di riscossione delle entrate: pos virtuale, MAV, gestione residuale delle entrate riscosse tramite versamento in conto corrente postale, etc).
- d) tasso di interesse creditore, dovuto alla Regione su eventuali giacenze presso il Tesoriere Regionale anche in vista della cessazione della sospensione del regime di tesoreria "mista" come da l'art. 35, comma 8, del D.L. n. 1 del 24 gennaio 2012, convertito in Legge 27/2012;
- e) diffusione sul territorio regionale degli sportelli bancari del tesoriere.