



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia

(Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1763 del 2012, proposto da:
Comune di Varese, rappresentato e difeso dagli avv. Alessandro Dal Molin, Mario Speroni, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Alessandro Dal Molin in Milano, via M.A. Bragadino, 2;

contro

Ministero dell'Economia e delle Finanze, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Distr.le Milano, domiciliata per legge presso i suoi uffici, in Milano, via Freguglia, 1;

Presidenza del Consiglio dei Ministri;

Banca Popolare di Sondrio Soc. Coop. per Azioni, non costituita in giudizio;

per la condanna della banca popolare di sondrio soc. coop. per azioni, tesoriere del comune di varese, di non versare le entrate proprie costituite da introiti tributari ed extratributari, per vendita di beni e servizi, per canoni, sovracanoni ed indennizzi o da altri introiti provenienti da settore privato ed anche le altre entrate, comprese quelle provenienti da mutui,

sulla contabilità speciale sotto controllo fruttifero, aperta presso la tesoreria dello stato;

nonché al risarcimento dei danni per i versamenti effettuati a favore della Tesoreria statale, non avendo ottemperato al divieto imposto dal Comune.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero intimato;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 23 aprile 2013 la dott.ssa Silvana Bini e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

FATTO

Il Comune di Varese ha proposto il presente ricorso al fine di ottenere la condanna della Banca Popolare di Sondrio, nella sua qualità di tesoriere del Comune, a non versare le entrate proprie sulla contabilità speciale sotto controllo fruttifero, aperta presso la tesoreria di Stato.

Il Sindaco del Comune di Varese, in esecuzione alla delibera della Giunta Comunale n. 86 del 24.2.2012, ha ordinato alla tesoreria comunale di non effettuare i versamenti del 50 % delle disponibilità liquide esigibili alla tesoreria statale, come previsto dall'art 35 comma 8 del d.l. 1/2012.

La Banca, con nota del 10.4.2012, dichiarava di non poter rispettare l'ordine, dovendosi adeguare a quanto disposto dal d.l. 1/2012, convertito nella L. 27/2012, continuando a versare le somme nella tesoreria dello Stato.

Il Comune, ritenendo illegittimo il comportamento del Tesoriere Comunale, ha proposto il presente giudizio di accertamento, sollevando la questione di legittimità

costituzionale dell'art 35 c. 8-10 del d.l. 1/2012, convertito nella L. n. 27/2012, per violazione del principio costituzionale della certezza del diritto e violazione dell'art 119 Cost.

Si è costituita in giudizio l'Amministrazione intimata, chiedendo il rigetto del ricorso, stante l'infondatezza della questione di costituzionalità sollevata.

All'udienza del 23 aprile 2012, il ricorso è stato trattenuto in decisione dal Collegio.

DIRITTO

1) Il presente ricorso è stato proposta dal Comune di Varese, chiedendo la condanna del Tesoriere comunale, la Banca Popolare di Sondrio, ad adempiere alla disposizione impartita dal Sindaco, di non versare le entrate proprie sulla contabilità speciale sotto controllo fruttifero, aperta presso la Tesoreria dello Stato. Il Comune sostiene l'illegittimità del comportamento del Tesoriere che si sarebbe rifiutato di osservare la richiesta del Sindaco, nonché l'illegittimità costituzionale delle attuali disposizioni che hanno reintrodotta il sistema della Tesoreria unica.

2) Appare opportuno svolgere una ricognizione del quadro normativo nel quale si inseriscono le norme sottoposte al vaglio di costituzionalità.

Il regime di Tesoreria unica è stato introdotto dalla legge 720/1984, in base alla quale tutte le entrate degli enti locali venissero versate in due conti specifici, tenuti presso la Banca d'Italia:

nel primo, infruttifero, andavano depositate tutte le entrate provenienti direttamente o indirettamente dallo Stato, 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.

Il D. Lgs. 279/1997 ha innovato il preesistente sistema, introducendo la c.d. Tesoreria "mista" per

gli enti locali: le entrate costituite dalle assegnazioni, contributi e quanto altro proveniente, direttamente o indirettamente dal bilancio dello Stato, dovevano essere versate nelle contabilità speciali infruttifere ad essi intestate presso le sezioni di tesoreria provinciale dello Stato gestite dalla Banca d'Italia.

Tutte le altre entrate, non devono più confluire nei conti fruttiferi intestati all'ente, presso la tesoreria provinciale dello Stato, ma potevano rimanere presso i tesorieri dei singoli enti.

Le disponibilità che non derivano dallo Stato, cioè le somme escluse dal versamento nella tesoreria statale e depositate presso il proprio tesoriere, andavano 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.

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 esteso il sistema di Tesoreria mista a tutti gli enti locali, cioè anche a tutti i Comuni con più di 10.000 abitanti.

La differenza maggiormente rilevante tra i due sistemi risiede nel diverso utilizzo delle disponibilità e nella relativa possibilità di liquidità: infatti nel sistema di tesoreria unica gli enti, dovendo al momento del pagamento utilizzare prioritariamente le disponibilità esistenti sul conto fruttifero della Banca d'Italia, non dispongono di liquidità su cui potere percepire interessi.

Il regime di tesoreria "mista" riconosce invece a tutti gli enti locali una maggiore autonomia nel gestire le proprie risorse finanziarie, autonomia dalla quale può derivare anche un incremento delle entrate, investendo 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.

L'art. 35 del decreto legge 1/2012, 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.

Entro il 29 febbraio 2012 il tesoriere di ciascun Ente doveva 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 doveva essere effettuato entro il 16 aprile 2012.

Le disposizioni prevedono altresì la 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.

3) Parte ricorrente ha dato ordine al proprio Tesoriere di non effettuare i versamenti presso la Tesoreria statale, ritenendo che la disciplina introdotta dall'art 35 d.l. 1/2012 presenti profili di incostituzionalità.

Nel primo motivo di ricorso qualifica come illegittimo il comportamento del Tesoriere che non ha ottemperato all'ordine del Sindaco.

La censura non è fondata.

Il comportamento non può configurarsi come illegittimo (*rectius illecito*), in quanto il Tesoriere si è limitato a dare applicazione alle disposizioni vigenti.

E' pur vero, come affermato da parte ricorrente, che il rapporto tra comune e tesoriere è configurabile come un rapporto concessorio, ma il Tesoriere, in quanto concessionario è incaricato di pubblico servizio ed è destinatario della norme di contabilità pubblica.

4) Nei successivi due motivi, il Comune solleva l'eccezione di illegittimità costituzionale delle disposizioni che introducono il sistema di Tesoreria unica.

L'eccezione è infondata.

4.1 Sotto il primo profilo, sostiene il Comune che l'art 35 comma 8 d.l. 1/2012 avrebbe fatto rivivere una disposizione abrogata: infatti l'art 35 comma 8 sopra citato stabilisce l'applicazione delle disposizioni di cui all'art 1 della L. 720/84 (cioè la tesoreria unica); la disposizione tuttavia è però stata abrogata a seguito delle modifiche introdotte dall'art 7 d. l.gs 279/97 e poi definitivamente dall'art 77 quater del d.l. 112/2008, che ha sancito il superamento della tesoreria unica dal 1.1.2009.

Si tratterebbe quindi di una reviviscenza di una norma abrogata.

Il profilo sollevato non è fondato, in quanto l'art 1 L. 720/84 è tutt'ora vigente, non essendo mai stato abrogato e continuando ad essere applicato agli organismi pubblici diversi dagli enti locali.

L'art 35 del d.l. 1/2012 si è quindi limitato a disporre l'estensione agli enti locali di una disposizione, che, per un lasso di tempo, disciplinava il sistema di tesoreria di altri soggetti pubblici.

4.2 Il secondo profilo di incostituzionalità risiede invece nella violazione dell'art 119 Cost., in quanto la disposizione de qua violerebbe l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa dei Comuni.

La questione è stata già sottoposta alla Corte Costituzionale, che si è pronunciata con la sentenza n. 311 del 20 dicembre 2012, respingendo tutte le questioni sollevate.

Per quanto rileva nel presente giudizio, va osservato che la Corte ha evidenziato la finalità del nuovo sistema "Come evidenzia la stessa rubrica dell'art. 35 (Misure per la tempestività dei pagamenti per l'estinzione dei debiti pregressi delle amministrazioni statali nonché disposizioni in materia di tesoreria unica), la scelta

di sospendere temporaneamente il regime di tesoreria unica cosiddetta mista si inserisce nell'ambito di interventi diretti a garantire la tempestività dei pagamenti da parte delle pubbliche amministrazioni. Dai lavori preparatori si evince, inoltre, che la disciplina impugnata trova origine nell'esigenza di adottare una modalità di gestione della liquidità che, considerata la gravità dell'attuale situazione economico-finanziaria, permetta allo Stato di minimizzare il ricorso al mercato per reperire risorse.

L'applicazione del sistema di tesoreria unica in luogo di quello di tesoreria unica cosiddetta mista ha consentito, secondo quanto riportato negli atti del giudizio, di far confluire nelle casse dello Stato quasi nove miliardi di euro e, in base alle stime compiute dal Governo, ciò dovrebbe garantire un risparmio nella emissione di titoli, al netto delle spese di interesse da corrispondere agli enti, pari a oltre mezzo miliardo di euro in tre anni. In definitiva, secondo quanto emerge anche dalla relazione illustrativa, con l'art. 35 il legislatore ha inteso perseguire un obiettivo - quello di ridurre il fabbisogno finanziario, con conseguente minor emissione di titoli di Stato - collegato direttamente al controllo delle disponibilità di cassa di tutto il settore pubblico allargato, e quindi per un interesse che riguarda non solo lo Stato, ma tutti i soggetti pubblici.”

Il nuovo sistema “senza vincolare o limitare la disponibilità delle somme né incidere sulla loro destinazione, produce l'effetto immediato di riversare liquidità nelle tesorerie erariali, al fine di ridurre il fabbisogno finanziario, cioè l'ammontare per cui lo Stato deve - o ha già dovuto - ricorrere all'indebitamento mediante l'emissione di titoli. La normativa impugnata, dunque, detta una misura di gestione della liquidità, tramite la quale ingenti somme presenti nel sistema bancario vengono depositate nelle Tesorerie provinciali. L'obiettivo dichiarato è quello di emettere una minore quantità di titoli di Stato, contribuendo così a ridurre il

differenziale - cosiddetto spread - tra il tasso d'interesse dei titoli italiani e quello, più basso, di titoli emessi da altri Paesi (in particolare la Germania).

La disciplina censurata rientra tra le scelte di politica economica nazionale adottate per far fronte alla contingente emergenza finanziaria, si colloca nell'ambito dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica - la cui determinazione spetta alla potestà legislativa statale - e comporta evidenti implicazioni anche in materia di tutela del risparmio e dei mercati finanziari. Il sistema di tesoreria unica è uno strumento essenziale per assicurare il contenimento del fabbisogno finanziario dello Stato ordinamento. Compete al legislatore statale, quindi, regolare il funzionamento di tale sistema.

Questa Corte ha precisato che possono essere ritenute principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., le norme che «si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente e non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi» (sentenze n. 193 e n. 148 del 2012; conformi, ex plurimis, sentenze n. 232 del 2011 e n. 326 del 2010). L'art. 35, disponendo, al fine di ridurre il fabbisogno finanziario dello Stato, la sospensione fino al 31 dicembre 2014 del regime di tesoreria unica cosiddetta mista e la contestuale applicazione del sistema di tesoreria unica di cui alla legge n. 720 del 1984, soddisfa entrambe queste condizioni, perché ha carattere transitorio e non incide sulla disponibilità delle risorse di Regioni ed enti locali, che sono comunque tenuti a contribuire al contenimento del fabbisogno finanziario del settore pubblico allargato.

Dall'accertata natura di principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica della normativa impugnata discende la non fondatezza delle censure riferite all'art. 117, terzo e quarto comma, Cost. (ex plurimis, sentenze n.

151 del 2012, n. 91 del 2011, n. 326 e n. 27 del 2010, n. 237 del 2009, n. 456 e n. 244 del 2005).

Rispetto al profilo specifico della possibile violazione dell'art 119 Cost., è stato rilevato come «il regime di tesoreria unica non lede l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa degli enti territoriali: esso - come già osservato da questa Corte con riguardo al meccanismo del limite di liquidità previsto dall'art. 40 della legge n. 119 del 1981 - non preclude ai soggetti che vi sono sottoposti «la facoltà di disporre delle proprie risorse, nel senso di valutarne discrezionalmente la congruità rispetto alle necessità concrete e di indirizzarle verso gli obiettivi rispondenti alle finalità istituzionali, ma si limita a consentire il controllo del flusso delle disponibilità di cassa, coordinandolo alle esigenze generali dell'economia nazionale» (sentenza n. 162 del 1982).

Ne discende che l'autonomia di Regioni ed enti locali nel disporre delle proprie risorse per «finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite» (art. 119, quarto comma, Cost.) non è limitata dalla disciplina impugnata, che non influisce in alcun modo sulla disponibilità delle loro somme; né i conti presso le Tesorerie provinciali intestati agli enti possono essere considerati come «anomali strumenti di controllo sulla gestione finanziaria », in quanto non frappongono «ostacoli all'effettiva e pronta utilizzazione delle risorse a disposizione» di Regioni ed enti locali (sentenze n. 742 del 1988, n. 244 del 1985, n. 307 del 1983, n. 162 del 1982, n. 94 del 1981 e n. 155 del 1977).

Le ricorrenti, d'altra parte, lamentano esclusivamente la sottrazione - temporalmente limitata - alle Regioni e agli enti locali del potere di decidere presso quale istituto di credito depositare l'intero ammontare delle somme derivanti da entrate proprie. Da tale menomazione discenderebbe l'impossibilità per gli enti di negoziare un tasso di interesse bancario superiore a quello garantito dai sottoconti fruttiferi presso le Tesorerie provinciali. Tuttavia, l'eventuale minore redditività

delle somme depositate nella Tesoreria erariale rispetto a quella che si avrebbe presso gli istituti di credito non incide in misura costituzionalmente rilevante sulla autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali, considerato che il sistema di tesoreria unica assicura per legge agli enti ad esso sottoposti un tasso di interesse - determinato secondo criteri di mercato - sulle somme derivanti da entrate proprie, garanzia che il sistema bancario non può offrire con altrettanta certezza a tutti gli enti; e considerate altresì, sia le circostanze straordinarie della finanza del settore pubblico allargato, sia la temporaneità della misura.

Il potere di scelta delle autonomie territoriali in ordine all'istituto presso il quale detenere le giacenze di cassa (banche private, come richiesto dalle ricorrenti, o Banca d'Italia, come discende dalla normativa impugnata) non attiene direttamente all'assunzione degli impegni di spesa o all'allocazione delle risorse, tratti essenziali dell'autonomia finanziaria, bensì riguarda la possibilità di produrre ulteriori entrate mediante la mera giacenza di somme presso istituti di credito. La possibilità per Regioni ed enti locali di negoziare con istituti di credito tassi di interesse superiori a quello assicurato dallo Stato - possibilità talora realizzabile a causa di rapporti "vischiosi" tra enti pubblici e sistema bancario - può ben essere sacrificata dinanzi alla necessità di adottare principi di coordinamento della finanza pubblica per tutti i soggetti del settore pubblico allargato in circostanze straordinarie che riguardano sia l'ente Stato, sia gli altri soggetti dell'ordinamento”.

Si deve quindi ritenere che la questione sollevata sia infondata, perché la normativa impugnata, per di più temporalmente limitata, non può giudicarsi lesiva dell'autonomia finanziaria degli enti locali.

5) Le ragioni sopra riportate comportano il rigetto del ricorso.

La novità della questione sollevata giustifica la compensazione delle spese di giudizio tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Terza) definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 23 aprile 2013 e del 7 ottobre 2013, con l'intervento dei magistrati:

Adriano Leo, Presidente

Silvana Bini, Consigliere, Estensore

Fabrizio Fornataro, Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 09/10/2013

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)