



CORTE DEI CONTI  

---

RECHNUNGSHOF

*Sezioni riunite per la Regione  
Trentino-Alto Adige/Südtirol*

*Vereinigte Sektionen für die  
Region Trentino-Südtirol*

Intervento dei relatori sul  
Rendiconto generale  
della Provincia autonoma di Bolzano  
esercizio finanziario 2021

Alessandro Pallaoro  
Amedeo Bianchi

Bolzano, 27 giugno 2022



La Giunta della Provincia autonoma di Bolzano (di seguito PAB) ha approvato il disegno di legge provinciale recante “*Rendiconto generale della Provincia autonoma di Bolzano per l’esercizio finanziario 2021*” con la deliberazione n. 267 del 26 aprile 2022.

In data 10 maggio 2022 è stato formalmente inviato alla Sezione di controllo di Bolzano, in funzione del giudizio di parificazione di cui all’art. 10, c. 1, del d.P.R. n. 305/1988 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige per l’istituzione delle sezioni di controllo della Corte dei conti di Trento e di Bolzano), il rendiconto, nelle sue componenti del conto del bilancio, del conto economico e dello stato patrimoniale, unitamente ai relativi allegati obbligatori.

L’allegato verbale di verifica di cassa al 31 dicembre 2021 reca le firme digitali apposte in data 20 aprile 2022 dalla Responsabile dei servizi di *Back Office* dell’istituto di credito tesoriere e dal Presidente della Provincia autonoma di Bolzano ed evidenzia una giacenza finale di cassa di euro 2.106.897.176,14.

Tra gli allegati obbligatori al rendiconto risulta emessa, in data 19 aprile 2022 (verbale n. 16/2022), la relazione/parere dell’Organo di revisione della PAB (Collegio dei revisori dei conti), di natura obbligatoria e non vincolante ai sensi dell’art. 65-*sexies* della l.p. n. 1/2002 e dell’art. 20, c. 2, lett. f) del d.lgs. n. 123/2011, richiamato dall’art. 72, c. 2 del d.lgs. n. 118/2011.

Nel parere favorevole si attesta la corrispondenza del rendiconto alle risultanze della gestione rispetto alle autorizzazioni previste per il primo esercizio considerato nel bilancio di previsione 2021-2023. L’Organo di revisione, in un’ottica collaborativa e al fine di consentire il completamento delle attività istruttorie, ha trasmesso, in modalità cartacea, alla Sezione di controllo di Bolzano in data 10 giugno 2022, parte dell’apposito questionario/relazione sul rendiconto 2021 (approvato dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti nella adunanza del 25 maggio 2022 secondo le procedure di cui all’art. 1, cc. 166 e seguenti, della l. n. 266/2005) e che dovrà essere compilato, altresì, in versione *on-line* sull’apposita piattaforma informatica della Corte (la Sezione di controllo di Bolzano si riserva approfondimenti nel quadro di specifici controlli).

A conclusione dell’attività istruttoria, la PAB ha trasmesso, con nota del 10 giugno 2022, alla Sezione di controllo di Bolzano, e per conoscenza alla Procura regionale della Corte dei conti di Bolzano, le proprie osservazioni finali (allegate in calce alla relazione unita alla decisione di parifica).

Con la deliberazione n. 5 del 14 giugno 2022, la Sezione di controllo di Bolzano ha approvato gli esiti istruttori della condotta attività di verifica; la deliberazione è stata trasmessa, in pari data, alle Sezioni riunite per la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol della Corte dei conti, alla PAB e alla Procura regionale ai fini del giudizio di parificazione.

Infine, in data 16 giugno 2022 si è tenuta, innanzi alle Sezioni riunite, la riunione in contraddittorio con i rappresentanti dell’Amministrazione, il Collegio dei revisori e il Procuratore regionale, delle

cui risultanze dà conto la relazione, redatta ai sensi dell'art. 10, c. 2, d.P.R. n. 305/1988 e unita alla decisione di parificazione del rendiconto.

#### **-L'attività normativa-**

Nel corso del 2021 sono state approvate dal Consiglio della Provincia autonoma di Bolzano n. 16 nuove leggi provinciali (nel 2020: n. 17), di cui n. 10 hanno carattere meramente finanziario (approvazione del bilancio, di variazioni al medesimo e di assestamento, emanazione della legge di stabilità provinciale, del rendiconto generale e consolidato) e n. 2 di riconoscimento di debiti fuori bilancio.

Già in occasione dei precedenti giudizi di parificazione, con riferimento al profilo della copertura finanziaria delle leggi di spesa, i rappresentanti della Provincia avevano condiviso *“la necessità rappresentata dalla Procuratrice regionale di Bolzano della Corte dei conti che il Consiglio della Provincia autonoma di Bolzano modifichi il proprio regolamento interno prevedendo che anche per gli emendamenti proposti dai Consiglieri provinciali in commissione legislativa e in aula consiliare vi sia un puntuale controllo di copertura finanziaria delle relative proposte di legge a salvaguardia della piena e certa copertura delle leggi di spesa e delle variazioni di bilancio in particolare, in linea con il dettato costituzione (artt. 81 e 97 Cost.)”*, facendo presente, altresì, che *“la mancanza di relazioni tecnico-finanziarie a corredo degli emendamenti introdotti in Consiglio provinciale rappresenta un problema noto anche all'Amministrazione provinciale, in quanto compete alla medesima rispondere ad eventuali rilevi del Mef. Allo stato non sussiste alcun momento di verifica successivo alla presentazione di un disegno di legge di iniziativa giuntale (in questo caso la relazione tecnica sussiste sempre) ... I rappresentanti della PAB si impegnano ad insistere presso i vertici istituzionali per trovare una soluzione efficace, vera e concreta alla problematica.”*

In base all'art. 17 della l. n. 196/2009, per ogni disegno di legge di iniziativa giuntale, che comporti conseguenze finanziarie, deve essere redatta una relazione tecnica sulla quantificazione delle entrate e degli oneri recati da ciascuna disposizione, nonché delle relative coperture, con la specificazione, per la spesa corrente e per le minori entrate, degli oneri annuali fino alla completa attuazione delle norme e, per le spese in conto capitale, della modulazione relativa agli anni compresi nel bilancio pluriennale e dell'onere complessivo in relazione agli obiettivi previsti (dette relazioni non risultano reperibili sul sito internet istituzionale della Provincia). Si consideri che, per effetto di quanto previsto dall'art. 1, c. 5, della legge di cui sopra, la citata disposizione si applica anche alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano, nel rispetto di quanto previsto dai relativi statuti.

Si ricorda che la Corte costituzionale, nel richiamare il principio generale dell'obbligo di copertura finanziaria delle leggi di spesa, ha affermato che *“la forza espansiva dell'art. 81, terzo comma, Cost.,*

presidio degli equilibri di finanza pubblica, si sostanzia in una vera e propria clausola generale in grado di colpire tutti gli enunciati normativi causa di effetti perturbanti la sana gestione finanziaria e contabile” (Corte cost., sent. n. 274 del 2017). Tale pronuncia si pone nel solco di quanto già in precedenza affermato con sentenza n. 92 del 1981, in cui il Giudice delle leggi, nel rimproverare la violazione del “principio generale dell'obbligo di copertura che la Corte ha sempre ritenuto estendersi oltre il bilancio dello Stato persona in senso stretto (sent. nn. 9/1958, 54/1958, 7/1959, 11/1959, 47/1959, 66/1959, 31/1961, 32/1961)”, ha dichiarato l’illegittimità costituzionale di una legge statale “nella parte in cui non indica con quali mezzi i Comuni, le aziende municipalizzate e relativi consorzi, faranno fronte agli oneri finanziari posti a loro carico”.

Nell’ambito dell’attività istruttoria sul rendiconto della PAB per l’esercizio 2021, il Presidente della Sezione di controllo di Bolzano, con nota del 6 aprile 2022, ha rivolto al Presidente del Consiglio della Provincia autonoma di Bolzano richiesta tesa a conoscere notizie aggiornate sulle iniziative intraprese in merito alla modifica del regolamento interno di cui sopra.

Il Segretario generale del Consiglio, con nota di risposta del 27 aprile 2022, ha fatto presente, tra l’altro, che *“il tema in passato è stato trattato diverse volte sia nella riunione dei capigruppo del Consiglio provinciale, che nelle riunioni della commissione del regolamento interno, come già comunicato in occasioni scorsi[e] e con gli esiti a Voi noti”*, assicurando che sottoporrà *“la questione nuovamente nella prossima riunione o in una delle riunioni seguenti, a seconda delle possibilità”* e specificando, altresì, che procedendosi per articoli *“la copertura finanziaria andrebbe inserita verso la fine del regolamento”*.

Si ribadisce la necessità che il Consiglio provinciale dia piena attuazione all’art. 81, c. 3, della Costituzione, assicurando un puntuale e documentato controllo sulla copertura finanziaria dei provvedimenti legislativi (ivi inclusi i relativi emendamenti).

A tal fine, si rileva che, secondo quanto previsto dall’ordinamento (cfr. art. 6, c. 2, della l.p. n. 1/2002 e artt. 45 e 101 del vigente Regolamento interno del Consiglio provinciale), a corredo di ogni disegno di legge di iniziativa della Giunta, deve essere posta una relazione tecnica esplicativa della copertura finanziaria. Per i disegni di legge di iniziativa consiliare o popolare, il relativo parere viene – secondo quanto previsto dagli articoli citati – richiesto dalla competente Commissione legislativa all’Assessore/Ripartizione delle finanze.

Si sottolinea, altresì, la necessità di adottare ogni misura volta a rendere pubbliche le relazioni tecniche, al fine di assicurare agli organi preposti alla gestione e al controllo della spesa pubblica, nonché alla cittadinanza intera, la conoscenza e gli effetti delle decisioni aventi riflessi finanziari. Nella riunione in contraddittorio del 16 giugno 2022 i rappresentanti della PAB hanno fatto presente che la problematica, da porsi in relazione alla necessaria verifica della copertura finanziaria degli emendamenti alle leggi provinciali proposti dai Consiglieri in sede di Commissione legislativa e in

Assemblea, è nota ai vertici della Provincia; che in data 30 maggio 2022 si è tenuta una riunione dell'apposita Commissione presso il Consiglio provinciale e che sono in corso approfondimenti al fine di addivenire ad una soluzione.

### **-Il bilancio di previsione 2021/2023-**

Il disegno di legge provinciale "Bilancio di previsione della Provincia autonoma di Bolzano per gli esercizi 2021, 2022 e 2023" è stato approvato dalla Giunta provinciale in data 27 ottobre 2020 (delibera n. 820/2020) e successivamente dal Consiglio con la l.p. 22 dicembre 2020, n. 17.

Il quadro generale riassuntivo del bilancio evidenzia, relativamente all'esercizio 2021, un totale complessivo delle spese pari a 6.508,5 ml, importo che trova corrispondenza nel totale complessivo delle entrate, che comprendono anche il fondo pluriennale vincolato pari a 87,4 ml; il fondo di cassa al 1° gennaio 2021 è indicato in 1.500 ml.

Si rileva una differenza negativa tra le entrate finali e le spese finali per 308,5 ml (in ordine ai vincoli di finanza pubblica di cui agli artt. 9 e 10 della legge 24 dicembre 2012, n. 243 e al conseguente obbligo del pareggio di bilancio verificato a livello di comparto regionale e nazionale dal Ministero dell'economia e delle finanze (di seguito MEF) si rinvia alla circolare del MEF n. 8 del 15 marzo 2021).

Si segnala la necessità che il prospetto esplicativo del presunto risultato di amministrazione (all. L al bilancio) dia puntualmente conto anche della parte vincolata e di quella destinata agli investimenti, al fine di una corretta previsione dei fondi che compongono il risultato di amministrazione e di una veritiera rappresentazione contabile.

La relazione illustrativa allegata al disegno di legge illustra, fra l'altro, che *"la Provincia ha avviato con l'esercizio 2020 un piano straordinario di finanziamento degli investimenti. Tale piano consiste nel finanziamento di nuovi interventi mediante il DANC (debito autorizzato e non contratto) il quale prevede la copertura di spese di investimento con un debito da contrarre solo in caso di effettive necessità di cassa...Le risorse complessivamente messe a disposizione sul triennio 2020 - 2022 per questo piano straordinario assommano a oltre 650 milioni di euro"*.

A tal proposito appare utile ricordare che la Sezione delle autonomie della Corte dei conti, con deliberazione n. 3/2022, ha approvato le linee guida per la relazione del Collegio dei revisori dei conti sul bilancio di previsione 2022-2024 di cui all'art. 1, cc. 166 e seguenti, della l. n. 266/2005, che sarà oggetto di inserimento, nel corso del corrente esercizio, nel sistema informativo di contabilità territoriale della Corte dei conti (Con.Te).

### **-L'assestamento e le variazioni al bilancio di previsione 2021/2023-**

La PAB, nel corso dell'esercizio 2021, oltre che con la legge di assestamento (l.p. n. 8/2021) ha apportato modifiche al bilancio di previsione 2021-2023 con tre leggi provinciali (n. 3 del 17 marzo 2021, n. 11 del 12 ottobre 2021 e n. 12 del 16 novembre 2021). In particolare, l'art. 2 della citata legge provinciale n. 12/2021, che apporta variazioni al bilancio, risulta introdotto durante i lavori consiliari e non sussiste una relazione tecnica sulla quantificazione delle entrate e degli oneri, che dia conto della relativa puntuale copertura finanziaria.

In merito all'utilizzo del risultato di amministrazione 2020, disposto in sede di assestamento, la nota integrativa, allegata alla legge, evidenzia che la quota libera (380,7 ml) è stata applicata al bilancio *"per le finalità di cui alla lettera b) del comma 6 dell'art. 42 del D. lgs. 118/2011, ovvero a salvaguardia degli equilibri di bilancio dell'ente al fine di bilanciare le potenziali minori entrate derivanti dal mancato riconoscimento delle posizioni debitorie statali nei confronti della Provincia e il successivo contenzioso costituzionale"*.

A norma dell'art. 65-sexies, della l.p. n. 1/2002 il Collegio dei revisori è chiamato ad esprimere, oltre ad un parere obbligatorio sul bilancio e sul rendiconto, un giudizio di congruità, coerenza e attendibilità delle previsioni di entrata e di spesa in ordine alle proposte di legge di assestamento e di variazione del bilancio di previsione.

I relativi pareri positivi (verbali nn. 2, 24, 32/2021) non sempre sono puntualmente indicati nelle delibere della Giunta provinciale che approvano i disegni di legge (delibere nn. 36, 507, 714 e 859/2021); non risulta espresso parere con riguardo alla variazione (non prevista nell'originario disegno di legge approvato dalla Giunta) disposta con legge provinciale n. 12/2021.

Analogamente agli esercizi passati, gli importi approvati a seguito di emendamenti in sede di Commissione legislativa e/o Assemblea consiliare si discostano anche considerevolmente da quelli sui quali l'organo di controllo economico-finanziario si era precedentemente espresso. In ordine a detto profilo, in occasione della precedente parificazione, la PAB aveva fatto presente che *"il collegio dei revisori si esprime sul disegno di legge così come predisposto in sede di Giunta provinciale. Ogni variazione effettuata dopo l'approvazione del disegno di legge da parte della Giunta sarà quindi discostante"*.

Numerose sono state anche nel 2021 le variazioni al bilancio di previsione 2021-2023 disposte in via amministrativa ai sensi dell'art. 51 del d.lgs. n. 118/2011 e dell'art. 23 della l.p. n. 1/2002. Risultano, in particolare, adottati n. 367 decreti di variazione (nel 2020 n. 420), oltre al riaccertamento dei residui approvato dalla Giunta provinciale con deliberazione n. 184/2022. Il totale delle variazioni intercorse nel 2021 ammonta a 2.357,2 ml (nel 2020: 1.949,1 ml).

Ammontano a n. 27 i provvedimenti adottati dopo il termine del 30 novembre 2021, variazioni che ai sensi dell'art. 51, c. 6, del d.lgs. n. 118/2011 sono consentite solo in alcuni casi eccezionali

tassativamente indicati dalla legge.

Infine, sono stati effettuati n. 46 prelevamenti (con 46 decreti) dal fondo di riserva per spese impreviste per complessivi 568,6 ml (nel 2020: n. 35 decreti per complessivi 195 ml).

Si prende atto che la Ripartizione finanze, già con nota del 30 marzo 2021, aveva fatto presente, per gli aspetti di propria competenza, di aver adottato misure volte ad assicurare un *“maggior dettaglio nella parte motiva dei provvedimenti”*; con detta nota era stato, inoltre, fatto presente che *“...non si profilano espliciti margini o limiti nell'ordinamento in relazione ai margini di discrezionalità o all'entità dei prelevamenti dai fondi. Si informa inoltre che, data la situazione di emergenza pandemica, i prelevamenti dai fondi si sono dimostrati efficiente ausilio di flessibilità di bilancio per fare fronte alla stessa”*.

Alla luce del riscontrato notevole incremento dei prelevamenti dai fondi di riserva, si sottolinea l'esigenza di un puntuale monitoraggio dei relativi presupposti, al fine di ridurre al minimo il ricorso ad essi, ferma restando la dovuta attenzione all'utilizzo degli strumenti di flessibilità del bilancio ed in particolar modo ai prelievi dal fondo di riserva per le spese impreviste. Questi devono, infatti, per loro natura, essere finalizzati unicamente ad una maggiore dotazione dei capitoli di spesa in relazione ad eventi straordinari ed imprevedibili.

In questo quadro si segnala anche la raccomandazione formulata dall'Organo di revisione della PAB in ordine all'esigenza di una *“maggiore attenzione alla programmazione ed al monitoraggio in itinere, anche in relazione alle proprie capacità di realizzazione delle attività assegnate, e ad avvalersi degli strumenti di flessibilità adottati dalle strutture di raccordo finanziario al fine di ottimizzare la spesa complessiva dell'ente ed evitare le notevoli economie che si registrano ogni anno a fine esercizio”*.

### **-Il risultato di amministrazione-**

Il risultato di amministrazione dell'esercizio finanziario 2021 è pari a 883,6 ml (nel 2020: 743,9 ml). La parte accantonata dello stesso è stata destinata al fondo crediti di dubbia esigibilità (111,1 ml), al fondo contenzioso (55,2 ml), al fondo perdite società partecipate (17,3 ml) e ad altri accantonamenti (160,3 ml). Tra questi ultimi, 150,1 ml sono da ricondurre alle maggiori assegnazioni di risorse da parte dello Stato, stimate in misura maggiore rispetto alle minori entrate dovute all'emergenza COVID-19, che saranno oggetto di definitiva quantificazione con lo Stato in base alle disposizioni vigenti.

Secondo quanto illustrato dall'Organo di revisione della PAB, i restanti 10 ml circa, sono destinati alla *“copertura delle garanzie concesse sui debiti degli enti e delle società partecipate”*. Nelle osservazioni finali del 10 giugno 2022, la PAB ha rappresentato che *“l'importo di euro 10 ml circa si riferisce alle garanzie concesse a favore dell'IPES per euro 7.220.750,00 e a favore della società Alperia per euro 3.185.101,62”*.

Nella riunione in contraddittorio del 16 giugno 2022 i rappresentanti della PAB hanno chiarito che la garanzia a favore dell'IPES è stata deliberata nel 2021 e rilasciata nel 2022; l'accantonamento riguardante la prestata garanzia a favore della società Alperia s.p.a., concernente la quota annuale del rischio (debito residuo complessivo al 31 dicembre 2021 pari a euro 17,4 ml come da allegato prospetto n. 3 alla nota integrativa), è stato disposto a scopo precauzionale.

Con particolare riguardo al fondo perdite società partecipate, l'Organo di revisione rende noto che *“l'ulteriore accantonamento al sopraccitato Fondo perdite per i risultati negativi di esercizio registrati dalle società partecipate nel 2020 (ultimi bilanci disponibili) è stato disposto per un importo di complessivi euro 2.904.988,08 (per le società: Areale Bolzano SpA euro 16.882,50; Fiera di Bolzano SpA euro 812.745,91; Terme Merano SpA euro 2.075.359,67)”. In ordine al notevole incremento del fondo rispetto all'esercizio precedente (da 6,3 ml a 17,3 ml), nelle osservazioni finali del 10 giugno 2022, la PAB ha fatto presente che: “L'accantonamento operato a valere del risultato di amministrazione dell'esercizio 2021 è pari alla somma algebrica degli importi accantonati nei rendiconti degli esercizi precedenti e del fondo stanziato nello stato di previsione della spesa del bilancio di previsione 2021, al netto degli importi resisi disponibili ai sensi degli ultimi periodi del medesimo art. 21 (euro 7.629.853,66 nel 2018, euro 407.977,10 nel 2019, euro 6.347.183,47 nel 2020 e 2.904.988,08 nel 2021)”.*

Quanto all'accantonamento al fondo contenzioso (*“stock di contenzioso per il quale si stima sia possibile la soccombenza”*), che diminuisce rispetto al 2020 (da 86,5 ml nel 2020 a 55,2 ml nel 2021), l'Organo di revisione riferisce che la quantificazione della passività potenziale probabile derivante dal contenzioso è stata effettuata dalle strutture dell'Avvocatura provinciale in base agli esiti dei relativi giudizi calcolati con metodo statistico.

Non è stato disposto alcun accantonamento a fronte di residui perenti (ultimo accantonamento nel 2019 per 34,9 ml), avendo l'Amministrazione proceduto, nel 2020, alla loro definitiva cancellazione. Con nota del 10 giugno 2022, i Revisori hanno trasmesso formale attestazione di congruità dei fondi. La parte vincolata del risultato di amministrazione ammonta complessivamente a 136 ml e quella disponibile (avanzo libero) a 403,9 ml.

L'applicazione parziale (per 125 ml) della quota vincolata al primo esercizio del bilancio di previsione 2022-2024 è stata, da ultimo, disposta con la deliberazione della Giunta provinciale n. 313 del 10 maggio 2022, che richiama, nelle premesse, i commi 8 e 11 dell'art. 42, del d.lgs. n. 118/2011, al fine di *“consentire l'utilizzo delle stesse [quote vincolate n.d.r.] in tempi congrui alla programmazione delle attività da parte delle strutture competenti.*



### **-Le entrate dell'esercizio-**

Il totale complessivo delle entrate (8.528,2 ml) è costituito dalle entrate accertate nell'esercizio (6.987,7 ml), dall'utilizzo dell'avanzo di amministrazione degli esercizi precedenti (463,9 ml) e dal fondo pluriennale vincolato (di seguito fpv) per complessivi 1.076,6 ml, a fronte di una previsione iniziale complessiva delle entrate di 6.508,5 ml e di una previsione definitiva di competenza di 8.865,8 ml.

L'indicatore sintetico concernente la percentuale di riscossione complessiva (riscossioni in conto competenza e in conto residui/accertamenti e residui definitivi iniziali) si attesta al 79,9 per cento (nel 2020: 78,8 per cento).

Riferisce la relazione sulla gestione allegata al rendiconto, che il tasso di incidenza degli accertamenti sulle previsioni definitive ammonta al 95,5 per cento (nel 2020: 92 per cento) e che i primi tre titoli delle entrate (entrate di natura tributaria, trasferimenti correnti ed entrate extratributarie) incidono sul totale delle previsioni definitive delle entrate per il 102,4 per cento (nel 2020: 98,2 per cento).

Sul totale delle entrate accertate, quasi tre quarti riguardano entrate di natura tributaria, contributiva e perequativa. Il 66,2 per cento degli accertamenti si riferisce a tributi devoluti dallo Stato (4.628,8 ml), mentre il 6,2 per cento si riferisce a tributi propri (432 ml). Puntualizza al riguardo la relazione allegata al rendiconto, che l'effettiva spettanza provinciale dell'imposta sui redditi delle persone fisiche (Irpef), oggetto di devoluzione secondo le norme dello Statuto, è determinata nell'anno n+2 e, di conseguenza, in tale anno è determinato ed accertato anche il saldo da devolvere alla PAB (saldo costituito dalla differenza tra quanto spettante e l'acconto riconosciuto). Al fine di evitare un saldo negativo, che comporterebbe la restituzione allo Stato di quella parte dell'acconto che supera la spettanza, la PAB fa presente che, quando ricorre tale circostanza, richiede la riduzione dell'acconto nell'anno di competenza.

Nel 2021, anche per effetto delle assegnazioni dello Stato per fronteggiare l'emergenza COVID-19, i trasferimenti correnti rappresentano il 10,3 per cento (nel 2020: 11,9 per cento) delle entrate accertate. Tutte le restanti tipologie di entrate rappresentano quote inferiori al 10 per cento (entrate extratributarie il 3,1 per cento, entrate in conto capitale il 2,5 per cento, entrate da riduzioni di attività finanziarie il 3,7 per cento, entrate da accensione di prestiti l'1,5 per cento ed entrate per conto terzi e partite di giro il 6,4 per cento).

Nel corso dell'attività istruttoria sono state oggetto di approfondimento le misure adottate in conseguenza dell'emergenza COVID-19, nonché il relativo impatto, sul bilancio provinciale, sia sul fronte delle minori entrate che delle maggiori spese. A tal riguardo, con nota del 1° aprile 2022, la Ripartizione finanze ha illustrato che *“con riferimento alle minori entrate da tributi devoluti, si fa riferimento alle diverse disposizioni legislative che hanno determinato l'entità dei ristori da corrispondersi alle*

regioni e province a statuto speciale per gli anni 2020 e 2021 (rispettivamente 370 milioni e 44,08 milioni). Inoltre, è stato disposto che la determinazione definitiva delle minori entrate è effettuata sulla base delle minori entrate delle spettanze quantificate negli anni 2020 e 2021 rispetto alla media delle spettanze quantificate per il triennio 2017-19. Sulla base dei dati attualmente disponibili, la differenza tra spettanza 2020 e 2021 e media triennale 2017-2019 risulta essere -264,6 milioni per l'anno 2020 e +36,4 milioni per l'anno 2021. Una volta determinati gli importi definitivi sarà quindi necessario restituire allo Stato gli importi ristorati in eccesso (105,8 mio. relativi al 2020 e 44,08 mio. relativi al 2021). Tali importi saranno accantonati a valere sul risultato di amministrazione 2021. Gli stessi derivano da precedenti accantonamenti effettuati in sede di rendiconto 2020 nonché da specifiche poste sterilizzate in competenza 2021 a garanzia degli equilibri di bilancio”.

### **-Le spese dell'esercizio-**

Nell'esercizio 2021 il totale degli impegni (al netto del fpv) si attesta a 6.833,8 ml, a fronte di previsioni definitive di competenza per 8.865,8 ml e gli utilizzi di risorse (impegni e fpv) ammontano complessivamente a 7.971,7 ml.

L'analisi degli scostamenti tra le previsioni iniziali di spesa (bilancio di previsione) e quelle finali (rendiconto) evidenzia differenze significative nelle seguenti missioni in cui si articola il rendiconto: servizi istituzionali, generali e di gestione (+104,9 per cento); turismo (+1174,2 per cento); assetto del territorio ed edilizia abitativa (+72,7 per cento); sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente (+94,4 per cento); trasporti e diritto alla mobilità (+90,6 per cento); soccorso civile (+96,7 per cento); sviluppo economico e competitività (+332,7 per cento); agricoltura, politiche agroalimentari e pesca (+68,7 per cento); energie e diversificazioni delle fonti energetiche (+224,5 per cento) e relazioni internazionali (+117,6 per cento). La PAB ha illustrato, nel corso dell'attività istruttoria, le relative ragioni.

In ordine ai rilevanti incrementi delle spese per interessi di mora per ritardato pagamento (da euro 8.341,25 nel 2020 a euro 89.437,07 nel 2021) e per risarcimento danni (da euro 126.468,85 nel 2020 a euro 726.314,14 nel 2021), nella riunione in contraddittorio del 16 giugno 2022 i rappresentanti della PAB hanno comunicato che i medesimi sono da porsi in relazione ai provvedimenti di riconoscimento di debiti fuori bilancio (sentenze esecutive di condanna), già oggetto di trasmissione alla Corte dei conti. È stata prodotta, altresì, apposita circolare del Segretario generale di data 23 settembre 2021, la quale contiene, fra l'altro, l'esortazione ai dirigenti provinciali di porre “particolare attenzione alle modalità di copertura finanziaria dei provvedimenti amministrativi e sia quindi scongiurato il formarsi di questi debiti “.

Il fpv (voce del rendiconto in aumento), finalizzato a garantire gli equilibri di bilancio nel periodo

intercorrente tra l'acquisizione delle risorse ed il loro impiego, è pari a 1.137,9 ml, di cui 258,7 ml per spese correnti, 867,6 ml per spese in conto capitale e 11,6 ml per spese relative ad incrementi di attività finanziarie.

Il grado di utilizzo delle risorse (impegni e fpv), non considerando le partite di giro, raggiunge l'89,7 per cento (nel 2020: 86 per cento).

In particolare, gli impegni dell'esercizio riferiti alle spese correnti di cui al titolo 1 del rendiconto sono pari a 5.112,2 ml (nel 2020: 4.448,90 ml) e corrispondono al 74,8 per cento degli impegni complessivi (nel 2020: 73,23).

Gli impegni delle spese in conto capitale, di cui al titolo 2 del rendiconto, registrano una diminuzione e sono pari a 1.003,2 ml (nel 2020: 1.115,4 ml), rappresentando il 14,7 per cento (nel 2020: 18,36 per cento) degli impegni complessivi.

Diminuiscono gli impegni di spesa concernenti il rimborso prestiti (titolo 4 del rendiconto), che passano da 24,1 ml del 2020 a 17,7 ml nel 2021 e crescono quelli concernenti le spese per incremento di attività finanziarie (titolo 3 del rendiconto), che passano da 49,2 ml a 253,4 ml. Nelle osservazioni finali del 10 giugno 2022, la PAB ha illustrato, al riguardo, quanto segue: *"In relazione alla diminuzione degli impegni di spesa a titolo 4 del rendiconto (spese per il rimborso prestiti) si rappresenta che nel 2020 si è proceduta all'estinzione anticipata per 7,7 mio. di una tranche del mutuo contratto con pool bancario per lavori su immobili dello Stato e la costruzione del polo bibliotecario, andando ad aumentare, per tale singolo esercizio, gli impegni a titolo 3. L'incremento di spesa a titolo 3 è riferibile a operazioni di conferimento di capitale a organismi partecipati"*.

In relazione all'aumento della spesa corrente e alle misure di contenimento previste dall'art. 21/bis, c. 3, della l.p. n. 1/2002, la PAB ha rappresentato che *"le misure di contenimento della spesa pubblica sono state quindi esplicitamente sospese per l'anno 2020 e implicitamente per gli anni 2021-2023, definendo che da quel momento in poi al fine di rendere le misure compatibili con il quadro economico queste sarebbero state definite nel DEFP. Tutte le risorse disponibili sono state utilizzate per fronteggiare la crisi e pertanto l'Amministrazione non è stata in condizione di porre in essere misure di contenimento. Si rappresenta inoltre che tali misure sono state altresì momentaneamente sospese per il periodo 2022-2024. La situazione di stato di emergenza pandemico/sanitario – e di conseguenza anche economico – ha imposto all'Amministrazione una revisione del proprio piano di azione in termini di razionalizzazione. È ferma volontà della Amministrazione provinciale proseguire sulla strada tracciata nel corso degli ultimi anni della razionalizzazione della spesa, ma ciò, al momento non può che prescindere da un lavoro – in corso di svolgimento – per rendere le misure intraprese o da intraprendersi compatibili con l'andamento economico-finanziario"*.

Gli indicatori sintetici del piano degli indicatori di bilancio, elaborati e comunicati dall'Amministrazione, evidenziano una incidenza delle spese rigide (spese del personale e debito)

sulle entrate correnti del 19,8 per cento (nel 2020: 20,3 per cento), una incidenza degli investimenti sul totale della spesa del 16,4 per cento (nel 2020: 20 per cento) e una incidenza della spesa del personale sulle spese correnti del 23 per cento (nel 2020: 24,6 per cento), con una spesa del personale *pro capite* che passa da euro 2.048,78 nel 2020 a euro 2.188,70 nel 2021.

La percentuale complessiva dei pagamenti (totale missioni senza fpv) rapportata agli impegni è pari al 75,4 per cento, percentuale migliorata rispetto all'anno precedente (2020: 72,3 per cento). Una bassa percentuale di pagamenti si riscontra nelle seguenti missioni: servizi istituzionali, generali e di gestione (59,6 per cento), politiche giovanili, sport e tempo libero (56,1 per cento), assetto del territorio ed edilizia abitativa (57,9 per cento), trasporti e diritto alla mobilità (51,4 per cento), energia e diversificazione delle fonti energetiche (32,6 per cento) e relazioni internazionali (34,7 per cento).

### **-La gestione di competenza e gli equilibri di bilancio-**

Il prospetto dimostrativo degli equilibri di bilancio (all. 10G al rendiconto) evidenzia un risultato di competenza, un equilibrio di bilancio ed un equilibrio complessivo tutti di segno positivo.

Al risultato di gestione 2021 hanno contribuito entrate di carattere eccezionale e non ripetitivo per 722,5 ml (tra le quali quelle per trasferimenti correnti sono pari a 289,4 ml) e spese correnti di analoga natura per 626,5 ml.

In particolare, il risultato di competenza ammonta a 556,5 ml e rappresenta la differenza in termini di competenza fra tutte le entrate di bilancio, compresi l'avanzo di amministrazione applicato e il fpv in entrata, e le spese di bilancio.

L'equilibrio di bilancio, invece, dato dalla somma algebrica dell'equilibrio di bilancio di parte corrente (794 ml) e dell'equilibrio di bilancio in c/capitale (-443 ml) ammonta a 351 ml.

Infine, l'equilibrio complessivo (357,8 ml) risulta dalla somma algebrica dell'equilibrio di bilancio di cui sopra e delle variazioni di accantonamenti effettuati in sede di rendiconto.

### **-La gestione di cassa-**

La PAB ha fatto fronte ai pagamenti complessivi (6.746,5 ml) con la giacenza di cassa risultante dal conto consuntivo 2020 (1.966,1 ml) e con le riscossioni dell'esercizio (6.887,3 ml). La giacenza di cassa, al 31 dicembre 2021, è pari a 2.106,9 ml.

Circa la concordanza dei dati evidenziati nel rendiconto della PAB con quelli del rendiconto del Tesoriere (allegati Q1-entrate e Q2-spesa al rendiconto provinciale) e con quelli presenti nel Sistema Informativo sulle Operazioni degli Enti Pubblici SIOPE (sistema di rilevazione telematica degli incassi e dei pagamenti, istituito in collaborazione tra la Ragioneria Generale dello Stato, la Banca

d'Italia e l'ISTAT in attuazione dall'art. 28, della l. n. 289/2002 e disciplinato dall'art. 14, commi dal 6 all'11, della l. n. 196/2009), il Tesoriere ha comunicato che non sussistono disallineamenti.

La PAB non ha fatto ricorso ad anticipazioni di cassa e non ha pagato interessi passivi né incassato interessi attivi di tesoreria.

#### **-I residui attivi-**

L'ammontare totale dei residui attivi (somme accertate, non ancora rimosse e versate al termine dell'esercizio) è determinato in 1.732,8 ml (2020: 1.637,3 ml), con un aumento rispetto all'anno precedente del 5,8 per cento. In particolare, i residui attivi provenienti dagli anni antecedenti al 2021 ammontano a 1.296 ml e quelli derivanti dalla competenza 2021 a 436,9 ml, mentre i residui attivi antecedenti al 2017 ammontano a 679,9 ml di euro che corrispondono al 39,24 per cento sul totale dei residui finali. Illustra l'allegato N al rendiconto che *“Non risultano crediti riconosciuti assolutamente inesigibili, stralciati dal conto del bilancio, sino al compimento dei termini di prescrizione”*.

L'indicatore che misura lo smaltimento del complesso dei residui attivi registra un peggioramento, passando dal 24,4 per cento del 2020 al 20,6 per cento del 2021; l'accumulazione dei residui cresce dall'1,7 per cento del 2020 al 5,8 per cento del 2021.

Tra i residui attivi, quelli da riportare, relativi alla tipologia 103 (tributi devoluti e regolati alle autonomie speciali) del titolo 1 del rendiconto e alla tipologia 101 (trasferimenti correnti da amministrazioni pubbliche) del titolo 2 del rendiconto sono pari, rispettivamente, a 829,8 ml (dei quali 690 ml provenienti dagli esercizi anteriori al 2021) e a 564,9 ml (456,5 ml provenienti dagli esercizi anteriori al 2021). Entrambe le voci risultano in aumento rispetto al 2020 (rispettivamente, a 785,4 ml e a 562,5 ml).

Nel quadro delle verifiche volte ad assicurare la concordanza tra le voci attive del rendiconto provinciale e le corrispondenti voci passive nel rendiconto dello Stato, la PAB ha chiesto, anche in questo esercizio, notizie al MEF. Nella relativa nota di risposta del 6 maggio 2022, la Ragioneria generale dello Stato evidenzia che i residui passivi riguardanti la devoluzione dei tributi erariali, iscritti nel bilancio dello Stato a fronte delle somme da erogare alla PAB, sono pari a circa 287,5 ml, oltre a circa 503 ml in perenzione amministrativa (al netto delle economie dell'esercizio 2021, in fase di consuntivazione, pari, complessivamente, a 120 ml), somma, quest'ultima, iscritta nel conto del patrimonio e subordinata alla disponibilità nell'apposito fondo occorrente per la riassegnazione dei residui passivi della spesa di parte corrente eliminati negli esercizi precedenti per perenzione amministrativa, nonché al mantenimento dell'equilibrio dei saldi di finanza pubblica.

Nelle osservazioni finali del 10 giugno 2022, la PAB ha precisato che *“gli importi più cospicui, relativi all'Accordo di Milano (residui attivi per un importo di 688,7 milioni di euro) e alle funzioni delegate (550*

*milioni di euro), sono stati conservati a residuo ai sensi della LP n. 1/2002, art. 21/bis, comma 5 ed art. 66/bis. Va inoltre precisato, che i conguagli dei tributi erariali per spettanze arretrate risultano essere contabilizzati nel bilancio dello Stato nell'anno di devoluzione alle Province e pertanto non configurano nei residui passivi del bilancio stesso."*

Le Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei conti, con nota del 6 giugno 2022 (nel quadro della parificazione del Rendiconto generale dello Stato del 24 giugno 2022), hanno comunicato che, al 31 dicembre 2021, il capitolo di spesa 2790 (devoluzione alle Regioni a Statuto speciale del gettito di entrate erariali alle stesse spettanti in quota fissa e variabile) all'articolo 04 (devoluzione alle Province autonome di Trento e di Bolzano del gettito di entrate erariali ad esse spettanti in quota fissa) evidenzia residui finali, cumulativamente per le Province autonome di Trento e di Bolzano, per euro 447.543.847,03.

Permane la assoluta necessità di monitorare l'andamento dei residui e di accelerare le relative procedure di incasso, come evidenziato anche dal Collegio dei revisori, con particolare riguardo a quelli anteriori al 2017, proseguendo le trattative con il Ministero dell'economia e delle finanze, volte al perfezionamento delle intese di cui all'art. 79, c. 1, lett. c) dello Statuto e, di conseguenza, del rimborso degli oneri relativi all'esercizio delle funzioni statali delegate.

Si invita, altresì, ad approfondire i riflessi di ordine contabile delle disposizioni di legge provinciale (cfr. artt. 21/*bis* e 66/*bis* della l.p. n. 1/2002) alla luce dei principi di armonizzazione contabile di cui al d.lgs. n. 118/2011, nonché a voler superare ogni disallineamento tra i dati della Provincia e quelli dello Stato, così come indicati nei rendiconti, definendo le spettanze pregresse.

### **-I residui passivi-**

L'ammontare totale dei residui passivi (somme impegnate, liquidate o liquidabili e non pagate entro il termine dell'esercizio ai sensi dell'art. 60, c. 2, d.lgs. n. 118/2011) passa da 1.783 ml nel 2020 a 1.818,2 ml nel 2021, con un aumento in termini assoluti di 35,2 ml.

Gli indicatori che misurano le dinamiche dello smaltimento e della accumulazione del complesso dei residui passivi evidenziano un miglioramento, passando, rispettivamente, dal 39,7 al 41,4 per cento il primo e dal 18,6 al 2 per cento il secondo.

Con nota del 1° aprile 2022 la Ripartizione finanze ha fatto presente che *"nel 2021 si osserva un lieve aumento (+1,98%) dei residui passivi rispetto all'anno precedente, con un importo totale pari a 1.818.242.754,95 €. Questo è dovuto sostanzialmente alle maggiori spese correnti per 75,1 milioni € (+9%), mentre si registrano inferiori spese in conto capitale per 18,9 milioni (-2%), così come minori spese per le attività finanziarie per 19 milioni (-75%) e inferiori spese per partite di giro nell'ordine di 1,9 milioni (-3%)"*.

Si concorda con la necessità, espressa anche dall'Organo di revisione, di monitorare attentamente le

ragioni del mantenimento di detti residui, nelle scritture contabili, soprattutto di quelli anteriori al 2016.

Già con nota del 30 marzo 2021, la Ripartizione finanze aveva fatto presente che *“il combinato disposto delle disposizioni di cui al D. lgs. 118/2011 e della legge di contabilità provinciale L.P. 1/2002 determina l’assenza di residui perenti”*.

### **-Il conto economico e lo stato patrimoniale-**

Il conto economico, che evidenzia i componenti positivi e negativi della gestione secondo quanto rilevato dalla contabilità economico-patrimoniale, espone una differenza tra i componenti negativi e positivi della gestione pari a -5,3 ml (nel 2020: -9,8 ml) e un risultato dell’esercizio, che tiene conto anche dei proventi e degli oneri straordinari, di 51,6 ml (nel 2020: 49,4 ml). Tra i componenti negativi della gestione, la svalutazione dei crediti è pari a 33,2 ml (nel 2020: 18 ml), ciò che determina, secondo quanto indicato nella nota integrativa, un fondo svalutazione crediti a fine esercizio pari a 111,1 ml. Lo stato patrimoniale (attivo e passivo), di cui si compone il rendiconto, evidenzia, alla chiusura dell’esercizio, un patrimonio netto di 13.974,8 ml (nel 2020: 13.868,9 ml), comprensivo del fondo di dotazione pari a 1.265,4 ml (invariato rispetto all’esercizio precedente).

Nel corso delle precedenti parificazioni, la PAB ha riferito di aver concluso l’attività di ricognizione straordinaria del patrimonio, con conseguente determinazione del suo valore secondo i criteri di cui al punto 9.3 dell’all. n. 4/3 del d.lgs. n. 118/2011. I beni demaniali sono indicati per 3.426,3 ml e comprendono i terreni per 192,1 ml, i fabbricati per 74 ml e le infrastrutture per 3.160,2 ml.

La consistenza patrimoniale delle partecipazioni, sulla base della quota di patrimonio netto posseduta, ammonta complessivamente a 2.531 ml, di cui 974,3 ml a titolo di partecipazioni in imprese controllate e partecipate e 1.556,7 ml in altri soggetti. Tra le immobilizzazioni finanziarie la voce *“altri titoli”* ammonta ad euro 1.472.308,00, importo invariato rispetto all’esercizio precedente.

Nelle osservazioni finali del 10 giugno 2022, la PAB ha rappresentato al riguardo che a detta voce *“risultano iscritte, per un valore di euro 1.472.308,00, le quote del fondo FEI AlpGIP già detenute dalla società Alto Adige Finance spa e acquisite al patrimonio provinciale a seguito dell’operazione di razionalizzazione che ha interessato la medesima società. A partire dall’esercizio 2019 la gestione delle quote provinciali del predetto fondo è stata affidata, nell’ambito del contratto di servizio, alla società in house Euregio Plus SGR spa”*.

Si sottolinea la particolare attenzione che i competenti uffici della PAB e degli organismi strumentali e partecipati dovranno riservare al costante monitoraggio della natura degli investimenti finanziari detenuti, anche tramite società incaricate della gestione di fondi pubblici, al fine di evitare un grado di rischio dei medesimi tale da compromettere l’integrità del patrimonio pubblico.

L'Organo di revisione ha attestato il rispetto della regola aurea, posta dall'art. 119, c. 6, della Cost., che vieta il ricorso all'indebitamento per spese diverse da quelle per investimento, nonché l'osservanza dei limiti di indebitamento di cui all'art. 62, c. 6, del d.lgs. n. 118/2011.

Nel corso del 2021 la Giunta provinciale ha approvato, con deliberazione n. 602/2021, un nuovo contratto di servizio con Euregio Plus SGR s.p.a., che ai punti 2.3 e 2.4 prevede, rispettivamente, la *"Valorizzazione immobiliare pubblica con particolare riferimento alla promozione di un fondo immobiliare nel quale apportare ex areali militari ed aree sulle quali realizzare contenitori pubblici come università"* e la *"Riqualficazione energetica degli edifici privati e degli immobili della Provincia Autonoma di Bolzano"*. Nell'ambito di quest'ultimo compito la società presta il proprio supporto per l'attuazione del progetto *"Building Renovation +"*, che riguarda la riqualficazione energetica di circa 27 compendi pubblici.

### **-Il rendiconto e il bilancio consolidato-**

Ai sensi dell'art. 11, cc. 8 e 9, del d.lgs. n. 118/2011, le amministrazioni "articolate in organismi strumentali ... approvano, contestualmente al rendiconto della gestione ... anche il rendiconto consolidato con i propri organismi strumentali. Il rendiconto consolidato delle regioni comprende anche i risultati della gestione del consiglio regionale".

Con delibera n. 508 del 15 giugno 2021, la Giunta provinciale ha approvato il disegno di legge provinciale concernente il Rendiconto generale consolidato 2020. Il Consiglio provinciale ha successivamente approvato il rendiconto con la l.p. 3 agosto 2021, n. 7 (il rendiconto consolidato relativo all'esercizio 2021 sarà approvato nel corso del corrente esercizio). Dal quadro riassuntivo (all. 10F) risulta un totale di entrate (accertamenti, compreso l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione e il fpv) per complessivi 7.760 ml, di cui 6.131,5 ml entrate dell'esercizio, un totale di spese (impegni) per 7.154 ml, un avanzo di competenza pari a 605,9 ml e un fondo di cassa di 1.971,2 ml. Il prospetto dimostrativo degli equilibri di bilancio (all. 10G) evidenzia quanto segue: un risultato di competenza positivo per 605,9 ml, un equilibrio di bilancio positivo per 520,9 ml e un equilibrio complessivo positivo per 359,9 ml.

Il conto economico (all. 11H al rendiconto) riporta un risultato di esercizio positivo di 49,6 ml (2019: 163,7 ml) e lo stato patrimoniale (all. 11L al rendiconto) un patrimonio netto di 13.874,9 ml (2019: 13.998,2 ml). Infine, dal prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione (all. A al rendiconto) si evince un risultato consolidato della gestione 2020 di 747,9 ml, di cui 743,9 ml saldo della PAB e 4 ml saldo del Consiglio provinciale (2019: 619,4 ml, di cui 615,7 ml saldo della PAB e 3,7 ml saldo del Consiglio provinciale). Il relativo parere (favorevole) del Collegio dei revisori risulta acquisito con verbale n. 22 del 9 giugno 2021.



Ai sensi dell'art. 11-*bis* e dell'allegato 4/4 (Principio contabile applicato concernente il bilancio consolidato), del d.lgs. n. 118/2011, le amministrazioni devono redigere, entro il 30 settembre di ogni anno (termine differito per il 2020 e il 2021 al 30 novembre), il bilancio consolidato con i propri enti ed organismi strumentali, aziende, società controllate e partecipate. Il documento è costituito dal conto economico consolidato, dallo stato patrimoniale consolidato, da una relazione sulla gestione consolidata e dalla relazione del Collegio dei revisori. Nel corso del 2021 detto bilancio consolidato è stato approvato con deliberazione del Consiglio della Provincia autonoma di Bolzano n. 9 dell'11 novembre 2021, ai sensi dell'art. 64-*bis*, della l.p. n. 1/2002 e risulta pubblicato sul sito istituzionale della PAB.

In particolare, il totale del patrimonio netto del gruppo è indicato in 14.104,6 ml, i debiti ammontano a 2.749 ml ed il risultato di esercizio (comprensivo della quota di pertinenza di terzi che nel 2020 è pari a -0,2 ml a fronte del dato positivo dell'anno precedente) è pari a 145,5 ml. Fra i debiti complessivi si collocano i debiti per trasferimenti e contributi per 1.433,9 ml (nel 2019: 1.147,2 ml), i debiti di finanziamento per 746 ml (nel 2019: 1.141,2 ml) e i debiti verso banche e tesoriere per 178 ml (nel 2019: 155 ml). Il Collegio dei revisori, con verbale n. 42 del 26 ottobre 2021, ha espresso parere favorevole sullo schema di bilancio, confermando che l'area di consolidamento dei bilanci è stata correttamente determinata e che la procedura di consolidamento risulta conforme al principio contabile di cui all'all. 4/4, del d.lgs. n. 118/2011, ai principi contabili generali civilistici, nonché a quelli emanati dall'Organismo Italiano Contabilità (OIC).

Ai fini della redazione di detto bilancio, nel corso del 2020 la Giunta provinciale aveva, con deliberazione n. 920 del 24 novembre 2020, definito il gruppo amministrazione pubblica (GAP) della PAB, nonché il gruppo bilancio consolidato (GBC). In particolare, il GAP, oltre alla capogruppo (PAB), evidenzia n. 175 enti/società, tra i quali il Consiglio provinciale, gli enti strumentali controllati e partecipati dalla PAB, le scuole a carattere statale della PAB, le scuole a carattere provinciale e le società controllate e partecipate della Provincia. Il GBC, invece, oltre alla PAB, comprende il Consiglio provinciale, 13 enti strumentali controllati e partecipati, 110 scuole a carattere statale della PAB, 22 scuole a carattere provinciale e 12 società controllate e partecipate della Provincia medesima (complessivamente 159 enti).

Si rileva che con la inclusione nel GAP, a decorrere dal 2021 (cfr. deliberazione della Giunta n. 1014/2021) anche della Libera Università di Bolzano (LUB), la PAB ha dato seguito all'invito formulato in tal senso dal Collegio delle Sezioni riunite per la Regione Trentino-Alto-Adige/Südtirol della Corte dei conti in occasione delle precedenti parificazioni.

Per quanto concerne, infine, il Rendiconto generale del Consiglio della Provincia autonoma di Bolzano per l'esercizio finanziario 2021, l'Organo di revisione ha espresso il proprio parere

favorevole sul relativo schema in data 9 maggio 2022 (il termine di legge per la relativa approvazione da parte dell'Assemblea consiliare è il 30 giugno 2022), raccomandando, fra l'altro, di monitorare attentamente l'andamento della spesa del personale (che passa dai 4,2 ml nel 2017 ai 4,9 ml nel 2021). Tale esigenza è condivisa, posto che i principi di coordinamento della finanza pubblica ne prevedono un tendenziale contenimento e che, ai sensi dell'art. 79, c. 4, dello Statuto d'Autonomia, la Provincia provvede alle finalità di coordinamento della finanza pubblica contenute in specifiche disposizioni legislative dello Stato, mediante proprie misure di razionalizzazione e contenimento della spesa.

### **-La tutela della salute-**

La PAB provvede, in via generale, al finanziamento del servizio sanitario nazionale nel proprio territorio ai sensi degli articoli 34, c. 3, della l. n. 724/1994 e 32, c. 16, della l. n. 449/1997, con risorse individuate all'interno del proprio bilancio, senza alcun apporto a carico del bilancio dello Stato. Il settore continua ad essere interessato da un rilevante processo di riforma al fine anche di assicurarne la sostenibilità finanziaria in presenza di un *trend* di crescita dei programmi.

In ordine all'integrazione dei conti del perimetro sanitario di cui al titolo II del d.lgs. n. 118/2011 con il bilancio provinciale, si prende atto che, nel corso del 2021, l'apposito Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti regionali, istituito presso il MEF, si è riunito unicamente in data 1° dicembre 2021 e, nel restare in attesa del relativo verbale che dovrà essere trasmesso non appena disponibile, si rinnova l'invito alla PAB all'adozione di iniziative idonee a superare le criticità precedentemente evidenziate dal Tavolo medesimo circa una corretta rappresentazione dei conti.

Anche nell'esercizio 2021, la missione di spesa n. 13 del rendiconto ("Tutela della salute"), che finanzia il servizio sanitario provinciale e prevede l'assegnazione delle risorse alla Azienda sanitaria dell'Alto Adige, continua a rappresentare l'aggregato di spesa più rilevante del bilancio (impegni per 1.529,3 ml e pagamenti complessivi per 1.421,8 ml). Gli impegni complessivi registrano un notevole aumento (39,3 ml), rispetto al 2020 (1.490 ml).

Il fpv passa da 11,6 ml, a fine 2020, a 2,4 ml a fine 2021. Le risorse complessivamente utilizzate (impegni e fpv) sono pari a 1.531,7 ml (nel 2020: 1.501,7 ml), con un'incidenza sul totale delle spese del rendiconto del 20,4 per cento.

L'incidenza degli impegni di parte corrente (2021: 1.454,6 ml) rispetto a quelli complessivi dell'intera missione n. 13 del rendiconto è pari al 95,1 per cento (nel 2020: 94,7 per cento).

Nelle osservazioni finali del 10 giugno 2022, la PAB ha fornito chiarimenti in ordine alla discordanza tra il "totale delle assegnazioni per spesa corrente" all'Azienda sanitaria, comunicato dalla Ripartizione salute con nota del 14 aprile 2022 (stanziamenti per 1.448,3 ml e impegni per 1.447,8 ml), con quanto

evidenzia la deliberazione della Giunta provinciale n. 222/2022 "Finanziamento del servizio sanitario provinciale per l'anno 2021 e disposizioni per il bilancio di esercizio 2021 dell'Azienda sanitaria"(1.426,3 ml). In particolare, ha rappresentato che le discordanze "sono principalmente da ricondurre al fatto che, mentre il rendiconto della Provincia è basato essenzialmente sulla competenza finanziaria delle entrate e spese provinciali, la delibera 222/2022 riguarda le indicazioni all'Azienda sanitaria per la redazione del bilancio d'esercizio 2021 che dev'essere redatto sulla base della contabilità economico-patrimoniale...".

A fronte del costante aumento della spesa, anche in relazione agli effetti dell'emergenza sanitaria da COVID-19, persiste la necessità di un'attenta valutazione della stessa in termini di economicità, efficienza ed efficacia, nonché di incidenza della medesima sui volumi di bilancio a medio termine. Nelle osservazioni finali del 10 giugno 2022, la PAB ha fornito chiarimenti in ordine ai contributi statali per fronteggiare la pandemia (complessivamente 26,3 ml, come da comunicazione della competente Ripartizione), alla luce di quanto evidenziato dalla citata deliberazione n. 222/2022 (fondi Covid statali per complessivi euro 26.671.086,86 ricompresi nelle assegnazioni all'Azienda sanitaria), facendo presente che "tale discordanza è dovuta a un importo relativo all'esercizio 2020, incassato dalla Provincia autonoma di Bolzano solamente nell'esercizio 2021, che non era stato contabilizzato dall'Azienda sanitaria nel bilancio d'esercizio 2020. Pertanto, tale importo pari a 340.569 € (Art.1, c.413 L. 178/2020) dovrà essere contabilizzato dall'Azienda sanitaria nel bilancio d'esercizio 2021 tra le sopravvenienze attive, come evidenziato nella deliberazione n. 222/2022".

Per quanto riguarda gli investimenti nel settore sanitario provinciale, gli impegni complessivi ammontano a 74,7 ml, al netto del fpv per un totale di 2 ml. Rispetto alle previsioni definitive di competenza (77,3 ml), si registra conseguentemente una capacità d'impegno del 96,6 per cento ed economie di bilancio per 0,6 ml. I pagamenti eseguiti in conto competenza ammontano a 3,1 ml (nel 2020: 3,2 ml), con un tasso di realizzazione (rapporto pagamenti/impegni) del 4,1 per cento (nel 2020: 4 per cento). La capacità di spesa totale sulla massa spendibile (pagamenti totali/previsioni definitive di competenza + residui passivi iniziali) aumenta e passa dall'8,1 per cento nel 2020 al 15,6 per cento nel 2021. Rimane ridotta, seppur in miglioramento, la velocità di cassa (pagamenti totali/impegni + residui passivi iniziali) che passa dall'8,5 per cento nel 2020 al 15,8 per cento nel 2021. Il permanere di una bassa capacità di spesa in conto capitale è sintomatico del perdurare di difficoltà gestorie, più volte evidenziate, che influiscono sulla tempestiva realizzazione degli investimenti. Già in occasione della precedente parificazione, la PAB aveva, al riguardo, rappresentato diverse circostanze, tra le quali: difficoltà di programmazione da porsi in relazione alla "poca flessibilità dello strumento del cronoprogramma"; passaggio degli investimenti relativi alla costruzione dell'ospedale

di Bolzano direttamente all'Azienda sanitaria; diffondersi, a partire dalla primavera del 2020, della pandemia COVID-19, che ha ulteriormente rallentato le attività.

Si invita a voler superare dette problematiche, assicurando una tempestiva realizzazione degli investimenti, nel rispetto dei cronoprogrammi.

Permane in vigore il piano sanitario 2016-2020, approvato dalla Giunta provinciale con delibera n. 1331 del 29 novembre 2016.

Il DEFP 2021-2023 (deliberazione della Giunta provinciale n. 462 del 30 giugno 2020) evidenzia, quali obiettivi strategici del sistema sanitario provinciale: informatizzazione, pronto soccorso, riduzione dei tempi di attesa, prevenzione, integrazione sociosanitaria. Vengono, inoltre, considerate priorità l'introduzione di *"misure per attrarre personale sanitario in provincia"* e la *"valorizzazione dell'assistenza primaria nel territorio"*. Nel quadro degli obiettivi strategici, il documento rende, altresì, noto che *"Gli strumenti di programmazione e controllo necessari ...sono l'attuazione del piano provinciale per il governo delle liste di attesa, l'aggiornamento e l'attuazione dei piani di settore (riabilitazione, cure intermedie, chronic care e piano della prevenzione)"* e che è prevista l'introduzione di un sistema informativo statistico per la *governance* del personale del sistema sanitario provinciale (SI.GO.PE.S), per il relativo monitoraggio e controllo ai fini di un impiego ottimale delle risorse in rapporto ai servizi e alle prestazioni sanitarie offerte. La PAB ha confermato tali obiettivi nel DEFP 2022-2024 (deliberazione della Giunta provinciale n. 534 del 22 giugno 2021); trattasi, in particolare, dell'aggiornamento e dell'attuazione dei piani di settore (riabilitazione, cure intermedie, *chronic care* e piano della prevenzione) e dell'attuazione del percorso unificato di assistenza per la gestazione e il parto.

A fronte del costante aumento della spesa sanitaria, si rinnova l'invito ad una razionalizzazione della medesima, nel rispetto dei principi di coordinamento finanziario dello Stato, anche tramite verifiche sistematiche, al fine di salvaguardare la finalità del sistema sanitario nazionale che, come espresso dalla Corte costituzionale, è quello di *"assicurare le prestazioni indefettibili e le ulteriori prestazioni (nei limiti della sostenibilità) alle migliori condizioni qualitative e quantitative"* (cfr., *ex plurimis*, Corte cost., sent. n. 157/2020).

### **-I fondi europei-**

I dati trasmessi in merito all'utilizzo dei fondi comunitari del periodo di programmazione 2014-2020 evidenziano, al 31 dicembre 2021, un certo ritardo nella realizzazione dei programmi, sintomatico del permanere di carenze nella programmazione e nell'utilizzo dei fondi.

In particolare, relativamente al programma FESR, i pagamenti complessivi ammontano a 89,4 ml, pari al 61,72 per cento del valore programmato, con un incremento del 17,04 per cento rispetto al precedente esercizio (44,68 per cento). In ordine al programma FSE, invece, i pagamenti effettuati

ammontano a 89,8 ml, e rappresentano il 69,93 per cento del valore programmato, con un incremento del 30,37 per cento rispetto al 31 dicembre 2020 (39,56 per cento).

Si ricorda nuovamente che la relativa disciplina fissa al 31 dicembre 2023 il termine ultimo per presentare i pertinenti rendiconti all'Unione europea; ove entro questa data non sia stata utilizzata una parte dell'importo per il pagamento del prefinanziamento iniziale e annuale e per i pagamenti intermedi, o non siano state presentate richieste di rimborso, la Commissione "procede al disimpegno" (art. 136, c. 1. del reg. n. 1303/2013/UE). Analogamente, il comma 2 del medesimo art. 136 dispone che *"La parte di impegni ancora aperti al 31 dicembre 2023 è disimpegnata qualora la Commissione non abbia ricevuto i documenti prescritti"*. In argomento, si richiama ancora la pronuncia della Corte costituzionale riguardante altra regione ad autonomia differenziata, con la quale il giudice delle leggi ha ribadito *"la primazia dell'interesse ad assicurare l'effettiva utilizzazione, da parte della Regione, nell'arco temporale previsto dal regolamento, delle descritte fonti di finanziamento, che costituiscono i principali strumenti finanziari della politica regionale dell'Unione europea"* (sent. n. 62/2020).

Relativamente al periodo di programmazione 2021-2027, la competente Ripartizione riferisce che le attività svolte nel corso della gestione 2021 hanno riguardato principalmente la fase della programmazione e di definizione delle priorità e dei previsti indicatori.

#### **-La gestione dei fondi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza/PNRR -**

Come noto, gli Stati membri della U.E. hanno elaborato, ai sensi dell'art. 17 del Reg. UE 2021/241 del 12 febbraio 2021, piani nazionali di ripresa e resilienza che *"definiscono il programma di riforme e investimenti dello Stato membro interessato. I piani per la ripresa e la resilienza ammissibili al finanziamento (...) comprendono misure per l'attuazione di riforme e investimenti pubblici, strutturati in un pacchetto completo e coerente, che può anche includere regimi pubblici finalizzati a incentivare gli investimenti privati"*.

Con riguardo all'attività svolta dalla istituita Cabina di regia della PAB - che risulta essersi riunita 4 volte nel corso del 2021 - la PAB ha fatto presente che nella seconda riunione si è sottolineata *"l'insoddisfazione circa la governance a forte centralizzazione dell'attuazione"* e nella quarta riunione la Cabina si è espressa sulla *"necessità di avere le informazioni aggiornate sui bandi aperti per poter attivare a cascata i diversi soggetti; la CdR concorda di individuare per le singole procedure di attivazione dei referenti a livello amministrativo"*. A detto organismo si affianca l'istituzione di una *"Task force"* dedicata.

Secondo quanto comunicato dalla *Task force* della PAB, relativamente al rendiconto in esame rileva una unica scrittura contabile, ovvero l'accertamento e l'incasso sul capitolo di entrata E04200.1710 di euro 1.806.893,14 in relazione all'approvazione, da parte della Giunta provinciale con la

deliberazione n. 943 del 9 novembre 2021, dei *“Requisiti e criteri per la predisposizione del bando per l'individuazione delle proposte di interventi da finanziare con le risorse a valere sul programma “Sicuro, verde e sociale” riguardante la riqualificazione dell'edilizia residenziale pubblica (Fondo complementare al Piano nazionale di ripresa e resilienza, art. 1, comma 2, lett. c, punto 13 del d.l. 6 maggio 2021 n. 59, convertito con modificazioni dalla legge 1° luglio 2021 n. 101), parte integrante e sostanziale del presente provvedimento”* (risorse finanziarie di derivazione statale: 1,8 ml per l'anno 2021, 3,6 ml per il 2022 e 3,2 ml dal 2023 al 2026).

Al 30 aprile 2022, gli importi formalmente ripartiti dallo Stato, ammontano, in favore della PAB - secondo quanto comunicato dall'Amministrazione - a 611 ml, a fronte dei quali i progetti approvati e in essere presso la Provincia e i comuni dell'Alto Adige sono pari a 160,3 ml.

Con riguardo alla ricognizione dei progetti di cui sopra, corre l'obbligo di far presente che la PAB, nella nota del 1° aprile 2022, ha rappresentato quanto segue: *“Visto che il sistema nazionale di monitoraggio dei progetti PNRR, Regis, a tutt'oggi non è disponibile per la consultazione da parte della Provincia, non si dispone di dati completi e strutturati di tutti i progetti presentati dai diversi attori, soprattutto al di fuori dell'amministrazione provinciale”*.

Si invita la PAB, alla luce della affermata incompletezza dei dati disponibili in ordine ai progetti approvati dagli enti della provincia, a dotarsi di strumenti di rilevazione e di monitoraggio degli investimenti attivati dai diversi enti, che diano conto, semestralmente e per tutto il periodo di vigenza del piano (2022-2026), dei previsti traguardi/*milestone* (che definiscono, sotto il profilo qualitativo, le fasi di natura amministrativa e procedurale di ciascun intervento), degli obiettivi/*target* (che esprimono il risultato quantitativo che la misura deve raggiungere ad una certa data) e delle eventuali relative difficoltà operative.

È stata fornita, nel corso dell'attività istruttoria, copia della nota del Ragioniere Generale dello Stato del 6 aprile 2022, nella quale si sottolinea, tra l'altro, che le norme di attuazione in materia di contratti pubblici (d.lgs. n. 162/2017) attribuiscono alla Provincia la competenza legislativa in materia di procedure di aggiudicazione e contratti pubblici, compresa la fase della loro esecuzione, relativi a lavori, servizi e forniture, fermo restando l'obbligo di garantire la rispondenza della legislazione provinciale alla normativa dell'Unione europea e alle norme legislative fondamentali di riforma economico-sociale.

### **-Le risorse umane e la spesa del personale-**

La spesa del personale permane una delle componenti più rilevanti del bilancio provinciale e risulta in ascesa. In particolare, nel rendiconto 2021, il totale del macroaggregato di spesa 101 (redditi da

lavoro dipendente), che comprende i capitoli riguardanti le spese per le retribuzioni del personale provinciale, i contributi sociali e l'IRAP, evidenzia impegni per euro 1.105.265.038,74 (nel 2020: euro 1.024.843.811,20) e pagamenti per euro 1.020.471.332,98 (nel 2020: euro 945.531.231,11).

Il Collegio dei revisori, con il proprio parere sul rendiconto, fa presente che il totale del pagato di cui al citato macroaggregato è cresciuto di circa il 3,6 per cento e che la voce "redditi da lavoro dipendente" rappresenta circa il 22 per cento delle spese correnti; la PAB viene invitata a monitorare *"le cause ed i conseguenti andamenti previsionali della spesa del personale, per la quale si registra una costante crescita"*. Anche in ragione della difficile comprimibilità di tale spesa, il Collegio dei revisori raccomanda *"una maggiore attenzione e prudenza nella programmazione del fabbisogno di personale, allo scopo di valutarne il futuro andamento e la compatibilità con le entrate previsionali dell'Ente e con gli obiettivi di servizio e di economicità del servizio che l'Ente intende conseguire"*.

Il piano degli indicatori di bilancio relativi al rendiconto in esame, evidenzia un'incidenza della spesa del personale sulla spesa corrente complessiva pari, nel 2021, al 22,97 per cento, mentre l'incidenza al netto della spesa per la tutela della salute è pari al 31,99 per cento.

La PAB ha fatto presente, in termini generali, che l'aumento della spesa del personale è dovuta principalmente all'applicazione di cinque contratti collettivi sottoscritti, fermo restando che *"... la riduzione del 3% del personale stipendiato dalla Provincia Autonoma di Bolzano, prevista nell'art. 13 comma 6 lett. a) della legge provinciale n. 15/2010 è stata pienamente realizzata per il personale amministrativo. La rispettiva riduzione è stata compiuta nel 2016, come si evince dall'art. 5 della legge provinciale n. 18/2015 ("Le misure di riduzione del personale previste dalla legge provinciale 23 dicembre 2010, n. 15 (...))"*.

Particolare attenzione va rivolta al tema dei controlli sull'autorizzazione alla stipula dei contratti collettivi di lavoro; corre, infatti, l'obbligo di ricordare che l'art. 2, c. 1, lett. b), della l. n. 421/1992 prevede che *"...la legittimità e la compatibilità economica [...] siano sottoposte al controllo della Corte dei conti"*. Il comma 2 del citato articolo puntualizza che *" (...). I principi desumibili dalle disposizioni del presente articolo costituiscono altresì per le regioni a statuto speciale e per le province autonome di Trento e di Bolzano norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica"*.

A tal proposito appare utile ricordare che la Corte costituzionale, ha ribadito che *" (... ) non rientra nella competenza legislativa provinciale disciplinare le funzioni di controllo della Corte dei conti, anche se la loro eventuale incidenza su materie di competenza esclusiva provinciale deve essere regolata alla stregua della rispettiva normativa di carattere statutario (cfr. sentenza n. 182 del 1997)*. I procedimenti di controllo contabile si debbono quindi svolgere secondo la disciplina statale, ma in modo tale che il necessario adeguamento legislativo provinciale li renda compatibili con l'ordinamento di appartenenza, senza che in proposito possano essere invocati eventuali vincoli

derivanti da norme fondamentali di riforma economico-sociale (...), alla luce di quanto disposto dall'art. 2 del D. Lgs. 16 marzo 1992 n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento)" (cfr. Corte cost., sent. 4 maggio 2005, n. 171).

Ai sensi dell'art. 5, c. 5, della l.p. n. 6/2015, come sostituito dall'art. 5, c. 1, della l.p. 5/2021 - che disciplina il procedimento della contrattazione collettiva a livello locale - "Una volta sottoscritta, l'ipotesi di contratto collettivo viene trasmessa entro 20 giorni alla Giunta provinciale. Unitamente all'ipotesi di contratto collettivo sottoscritta sono trasmessi anche: a) la relazione sui costi e sulla compatibilità economica del contratto collettivo, corredata di appositi prospetti relativi al personale interessato, ai costi e agli oneri riflessi, con la quantificazione della spesa complessiva, sia per l'anno in corso sia per gli anni successivi; b) il parere motivato espresso dall'organismo di valutazione sull'ipotesi di contratto collettivo, attestante il rispetto dei vincoli derivanti da norme di legge; c) il parere motivato espresso dal Collegio dei revisori dei conti sull'ipotesi di contratto collettivo, attestante la compatibilità economico-finanziaria del contratto collettivo con i vincoli di bilancio".

Per meglio inquadrare la problematica sulla quale il Collegio ritiene di soffermarsi, è bene ricordare che la disciplina nazionale prevede, attualmente, che l'ARAN (Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni) trasmetta l'atto con il quale si provvede alla quantificazione dei costi contrattuali alla Corte dei conti, ai fini della certificazione di compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio; successivamente alla certificazione è possibile sottoscrivere il contratto collettivo.

In merito al controllo della Corte dei conti sull'autorizzazione governativa alla sottoscrizione dei contratti collettivi di lavoro, pare opportuno, per maggior chiarezza, riassumere l'evoluzione normativa che ha interessato il procedimento.

Sempre a livello nazionale, l'art. 2, c. 1, lett. b), della legge 23 ottobre 1992 n. 421, ha delegato il Governo a disciplinare la verifica della "legittimità e compatibilità economica dell'autorizzazione governativa" alla sottoscrizione dei contratti collettivi di lavoro, mediante preventivo controllo della Corte dei conti.

In attuazione della legge delega, l'art. 51, c. 2, del d.lgs. 3 febbraio 1993 n. 29, così come sostituito dall'art. 18 del d.lgs. 18 novembre 1993 n. 470, ha previsto il controllo del Giudice contabile sulla legittimità e sulla compatibilità economica dell'autorizzazione alla sottoscrizione dei contratti collettivi di lavoro.

A seguito dell'entrata in vigore della legge 15 marzo 1997 n. 59, l'art. 4 del d.lgs. 4 novembre 1997 n. 396 - sostanzialmente, poi, confermato dall'art. 47, c. 4, del d.lgs. 30 marzo 2001 n. 165 (il Testo unico che ha assorbito il d.lgs. n. 29) - ha modificato il predetto art. 51, c. 2, con l'eliminazione di ogni



riferimento al previsto controllo di legittimità, stabilendo, invece, che la «quantificazione dei costi contrattuali» relativi all'ipotesi di accordo sia trasmessa alla Corte dei conti «ai fini della certificazione di compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio».

L'art. 9 dello stesso decreto, inoltre, ha eliminato dall'elenco degli atti sottoposti a controllo preventivo di legittimità proprio le autorizzazioni alla sottoscrizione dei contratti collettivi.

Con riguardo all'ordinamento locale, la Provincia di Bolzano - così come quella di Trento e così come è per la Regione Trentino Alto Adige - ha competenza normativa primaria in materia di ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad essi addetto, dalla quale discende l'esclusiva attribuzione a normare in ordine allo stato giuridico ed economico del relativo personale, da esercitare nel rispetto della Costituzione e dei principi dell'ordinamento giuridico e in conformità agli obblighi internazionali e agli interessi nazionali, nonché alle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica.

In coerenza con la disciplina inizialmente prevista dalla normativa nazionale sulla contrattualizzazione del rapporto di pubblico impiego, la l.p. 10 agosto 1995 n. 16, all'art. 7, c. 1, sottoponeva l'autorizzazione giuntale alla sottoscrizione dei contratti collettivi al controllo preventivo di legittimità e della compatibilità economica della Corte dei conti, ai sensi della vigente normativa statale.

Con la l.p. 14 agosto 2001 n. 9, il secondo periodo dell'art. 7, c. 1 sopra citato è stato abrogato, poiché tale norma rinviava al controllo di cui all'art. 51, c. 2 del d. lgs. n. 29 del 1993; tipologia di controllo non più prevista dalla legislazione nazionale.

Orbene, tutto ciò premesso, è bene tener presente che la certificazione della Corte dei conti sulla compatibilità economico-finanziaria della contrattazione collettiva del personale del pubblico impiego, rientrando nell'ambito della normativa di principio in materia di "coordinamento della finanza pubblica", esige un unitario e generalizzato monitoraggio, finalizzato alla tenuta degli equilibri dei bilanci pubblici, considerata la rilevanza dei costi del personale rispetto al totale della spesa pubblica.

Tale diverso controllo, comunque inteso ad assicurare - in ragione della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica - la sana gestione finanziaria e il raggiungimento degli obiettivi di governo concordati in sede europea, è affidato alla Corte dei conti, quale organo terzo ed imparziale di garanzia dell'equilibrio economico-finanziario, in quanto al servizio dello Stato-ordinamento (Corte cost. n. 60 del 2013).

La Consulta, tra l'altro, ha affermato che la norma di attuazione statutaria (d.lgs. n. 266/1992) non determina effetti preclusivi rispetto all'esercizio della funzione di controllo sulla gestione economico-finanziaria, con riferimento ai parametri costituzionali di cui agli artt. 81, 119 e 120 Cost.; controlli

esterni da tenere distinti rispetto a quelli interni e dai poteri di vigilanza svolti dalla Provincia, in quanto gli stessi si pongono su piani diversi e, come tali, tra di loro non sono incompatibili (Corte cost. n. 60 del 2013).

Conclusivamente, affermata la competenza della Corte dei conti a certificare la compatibilità economico-finanziaria dei contratti collettivi di lavoro, poiché riconducibile alla tutela dei medesimi interessi costituzionalmente tutelati, appare indubbio che il potere di adeguamento, in capo alla Provincia, della disciplina prevista dall'art. 47, c. 5, del d.lgs. 165 del 2001 vada ricondotto nell'ambito della normativa di dettaglio e, quindi, sia riferito alle modalità procedurali finalizzate ad assicurare un percorso strutturato tra Provincia e Corte dei conti, idoneo ad attenuare la rigidità del modello principio-dettaglio, individuato dalla giurisprudenza costituzionale, in base al quale si configura la cedevolezza di eventuali disposizioni statali di dettaglio, rispetto a successivi interventi del legislatore.

Tra l'altro, in ordine alla mancata nomina dei componenti dell'Agenzia per le relazioni sindacali della Provincia di Bolzano, struttura operativa istituita presso la Direzione generale ai sensi dell'art. 4/bis, della l.p. n. 6/2015, nelle osservazioni finali del 10 giugno 2022, la PAB ha dedotto quanto di seguito riportato: *“Dal combinato disposto dei commi 2 e 3 dell'articolo 4bis della legge provinciale 19 maggio 2015, n. 6, i componenti della nuova istituenda Agenzia Provinciale per le relazioni sindacali, sono scelti da un elenco istituito presso la Direzione generale della Provincia. La Giunta provinciale ha ritenuto opportuno procedere alla scelta dei componenti ivi menzionati tra persone che manifestano il proprio interesse all'iscrizione nell'elenco ed ha reputato opportuno approvare un bando di avviso pubblico per la manifestazione d'interesse al fine della formazione dell'elenco di candidati ai sensi del comma 3 dell'articolo 4bis della legge provinciale n. 6/2015. Il bando per l'espletamento della manifestazione di interesse con relativi allegati è stato approvato dalla Giunta provinciale nella seduta del 17/09/2019 con deliberazione n. 770. Lo stesso è stato pubblicato sul Bollettino Ufficiale n. 39 del 25 settembre 2019, nonché sulla pagina intranet istituzionale dell'Amministrazione provinciale e con comunicato stampa. Il 4 novembre 2019, si è radunata la commissione, nominata con la sopracitata deliberazione n. 770/2019 per procedere alla verifica dei requisiti e alla disamina delle domande presentate e della documentazione necessaria inoltrata dalle candidate e dai candidati che hanno manifestato interesse all'iscrizione nel citato Elenco. La commissione esaminatrice conclude la valutazione ritenendo che “Nessuna/nessun richiedente dispone di tutti i requisiti richiesti per l'iscrizione nell'elenco dei candidati per la nomina di componenti della Agenzia Provinciale per le Relazioni Sindacali della Provincia autonoma di Bolzano”. Nell'intervallo di tempo che intercorre fra l'avvio di un nuovo iter per la selezione, iscrizione e nomina dei componenti citati, il Direttore Generale, ai sensi del comma 10 dell'articolo 4/bis della legge provinciale 19 maggio 2015 n. 6 ha continuato e continua, fino alla nomina dei membri dell'Agenzia, a gestire la contrattazione collettiva, anche tramite persone esperte appositamente delegate per la contrattazione*

*e autorizzate alla firma. Al riguardo il Direttore Generale ha rilasciato procura, fino a revoca della stessa per l'ambito della contrattazione collettiva delle scuole a carattere statale e per l'ambito sanitario. Fermo restando che, ai sensi dell'articolo 5, comma 1 della vigente legge provinciale del 19 maggio 2015, n. 6 la contrattazione collettiva è gestita nell'ambito degli obiettivi programmatici definiti dalla giunta provinciale, di concerto con il direttore/la direttrice Generale della Provincia, e che pertanto occorre procedere con le trattative sulla base alle direttive impartite dalla Giunta Provinciale. Per quanto concerne lo svolgimento operativo delle attività di negoziazione dei contratti collettivi, ai sensi dell'articolo 4/bis, comma 7 della legge provinciale 19 maggio 2015, n. 6 e s.m., il presidente dell'Agenzia deve riferire al Direttore generale, motivo per cui una relazione corrispondente è preparata dal presidente delegato della delegazione pubblica. Per il 2020 era programmato un ulteriore bando e la documentazione prevista a tale scopo era già stata predisposta e redatta, ma l'emergenza epidemiologica dovuta a Covid-19 ha ritardato le attività annunciate. Il fatto che, ai sensi del comma 10 dell'articolo 4bis della legge provinciale n. 6/2015, il Direttore generale abbia conferito adeguate procure ha garantito la continuità delle trattative contrattuali. Tutti gli altri tavoli negoziali sono stati e sono attualmente presieduti dallo stesso Direttore generale. Va precisato che il Direttore generale e i presidenti delegati svolgono tale attività nell'ambito delle loro attività istituzionali e non ricevono alcun compenso aggiuntivo, neanche sotto forma di gettoni di presenza. Entro i prossimi 12 mesi è comunque previsto concludere questa soluzione ponte e trovare le professionalità giuste e definitive per l'agenzia".*

La PAB, per le vie brevi, ha comunicato, fra l'altro, che sono in corso le valutazioni volte a rivedere i requisiti di accesso alla nuova procedura concorsuale, al fine di poter disporre di un congruo numero di candidature; il Collegio conferma la necessità di una conclusione del procedimento entro la fine del corrente esercizio.

Il Collegio, inoltre, rinnova l'invito ad un incisivo monitoraggio della spesa del personale, al fine di ottimizzare e razionalizzare la gestione della stessa, in funzione di un tendenziale contenimento di una delle voci più importanti della spesa corrente, nel rispetto dei principi di coordinamento finanziario dello Stato (cfr. art. 1, commi 557 e 557-*quater*, della l. n. 296/2006).

In particolare, secondo quanto riportato dalla PAB sul sito *web* istituzionale, alla data del 31 dicembre 2021, il personale dell'Amministrazione provinciale ammontava a 10.356,5 ULA - unità di lavoro equivalenti a tempo pieno - (nel 2020 ammontava a 10.302,9 unità), così suddivisi: 2.458,9 ULA nell'Amministrazione provinciale in senso stretto; 653,8 ULA negli enti strumentali ed in altri organismi; 263,7 ULA nel Corpo forestale provinciale; 464 ULA nel servizio strade; 6.516,1 ULA nel Settore istruzione (suddivisi questi ultimi in 1.909,9 ULA nelle scuole dell'infanzia; 1.160,1 ULA nelle scuole professionali; 227,6 ULA nella formazione professionale agricolo-forestale; 421,6 ULA nelle scuole di musica; 455,7 ULA nell'assistenza di persone con disabilità; 2.341,2 ULA quale personale amministrativo del Settore istruzione della Provincia). Con riferimento al personale delle scuole a

carattere statale l'Amministrazione rende noto che il medesimo ammonta, alla data del 31 dicembre 2021, a 8.145,3 ULA (nel 2020 erano 8.122,1), di cui 3.624,2 ULA docenti nelle scuole primarie; 2025 ULA docenti nelle scuole secondarie di I° grado; 2.393,1 ULA docenti nelle scuole secondarie di II° grado; 103 ULA quali dirigenti scolastici.

Per quanto riguarda la dirigenza, al 31 dicembre 2021 gli incarichi risultavano in essere: n. 229 di cui n. 7 affidati ad esterni all'amministrazione (nel 2020 ammontavano a 222 di cui 7 ad esterni) e n. 22 incarichi a titolo di reggenza (nel 2020 ammontavano a 44); n. 601 incarichi di coordinamento (nel 2020 erano 597) e n. 5 incarichi speciali (cfr. deliberazione della Giunta provinciale n. 516/2019 di approvazione del regolamento sul conferimento di incarichi speciali ai sensi della legge provinciale n. 10/1992, art. 17/*bis*).

Con particolare riguardo agli esiti dell'*audit* condotto dall'OIV, concernente la selezione e lo sviluppo professionale dei dirigenti, si invita la PAB a voler addivenire ad una nuova disciplina della dirigenza provinciale, in linea con il principio costituzionale di concorsualità per l'accesso al lavoro pubblico e per le progressioni di carriera. Si dà atto che, con delibera della Giunta provinciale n. 358 del 24 maggio 2022, è stato approvato il disegno di legge avente ad oggetto "Disciplina della dirigenza del sistema pubblico provinciale e ordinamento dell'amministrazione provinciale", che prevede, tra l'altro, all'art. 2, l'istituzione del ruolo unico della dirigenza a livello provinciale, articolato in prima e seconda fascia.

La spesa pagata per collaboratori esterni e incaricati di consulenze ammonta, per le persone fisiche a euro 4.848.225,31 (nel 2020 ammontava a euro 4.863.559,19) e per le persone giuridiche a euro 13.878.289,36 (nel 2020 a euro 16.290.458,88). La voce di spesa dovrà essere attentamente monitorata e contenuta.

La spesa per il ricorso a contratti di collaborazione coordinata e continuativa è stata pari a euro 173.155,89 (nel 2020 ammontava a euro 113.182,09). Alla luce del divieto di cui all'art. 7, commi 5-*bis*, 6 e 6-*bis*, del d.lgs. n. 165/2001, la cui entrata in vigore è stata ripetutamente prorogata sino al 1° luglio 2019, la Provincia, già nella memoria del 30 marzo 2021, aveva fatto presente che *"l'Amministrazione provinciale è consapevole dei divieti sanciti dall'ordinamento alla stipulazione di tali tipologie contrattuali di lavoro in assenza dei presupposti prescritti dalla normativa applicabile"*. La Provincia ha espressamente confermato il rispetto dei presupposti di legge, che consentono, solo in via di eccezione, il ricorso a dette tipologie contrattuali e ha inoltre rappresentato che negli anni il relativo importo, in valore assoluto, è complessivamente calato e che trattasi, in ogni caso, di prestazioni di lavoro autonomo cui si è costretti a ricorrere.

In occasione delle precedenti parifiche la Corte dei conti ha riferito circa l'operata graduale trasformazione, da parte della PAB, di una quota dell'indennità di funzione e di coordinamento,

riconosciuta ai funzionari provinciali, con e senza incarico di direzione e di coordinamento di uffici, in assegno personale pensionabile, quale elemento fisso e continuativo della retribuzione fondamentale sulla base dei contratti collettivi al tempo vigenti, di intercomparto e comparto, stipulati a livello locale.

Come noto, ad esito dei controlli condotti sui pagamenti derivanti dalla richiamata graduale trasformazione di tale indennità in favore dei funzionari privi di incarico dirigenziale e di coordinamento, le Sezioni riunite per la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol della Corte dei conti non avevano parificato, relativamente agli esercizi dal 2014 al 2019 le poste contabili presenti nei relativi rendiconti.

Come riportato nella relazione unita alla decisione delle Sezioni riunite per la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol della Corte dei conti n. 2/2021, in seguito alla sentenza della Corte costituzionale n. 138/2019 dichiarativa dell'illegittimità costituzionale delle leggi provinciali che disciplinavano le predette indennità, la PAB ne aveva disposto, con determina della Ripartizione personale n. 11378 del 26 giugno 2019, la cessazione. Nel corso della riunione camerale del 17 giugno 2021, come rappresentato dal Direttore generale della PAB, l'importo effettivamente già recuperato nei confronti del personale della PAB e dell'Azienda sanitaria dell'Alto Adige era pari a ca. 10,9 ml, che sale, se si considerano tutti gli enti destinatari del contratto collettivo intercompartimentale, a ca. 15 ml. Quanto al recupero nei confronti dei pensionati (185 *ex* dipendenti), l'Amministrazione, aveva confermato il proprio impegno a proseguire le interlocuzioni con l'INPS, aveva reso noto di aver provveduto alla rideterminazione del trattamento economico del personale prossimo al pensionamento ed aveva riferito che, sulla base delle comunicazioni effettuate dalla PAB all'ente previdenziale, alcuni pensionati avevano già provveduto alla restituzione di quanto indebitamente percepito. Nel prendere atto di ciò, il Collegio delle Sezioni riunite per la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol della Corte dei conti, nell'udienza del 28 giugno 2021, aveva richiamato l'attenzione della PAB sulla necessità di intensificare gli sforzi, con tutte le misure volte al recupero degli importi illegittimamente corrisposti, anche nei confronti dei dipendenti non più in servizio (spettanze previdenziali, di fine rapporto e pensionistiche), come peraltro evidenziato nella decisione di queste Sezioni riunite n. 2/2019.

Notizie aggiornate in ordine alle misure intraprese dalla PAB sono state chieste nuovamente nell'ambito dell'attività istruttoria inerente il rendiconto in esame. Con nota di data 31 marzo 2022, la Provincia ha fatto presente, in aggiunta a quanto già in precedenza rappresentato, che *“è stata avviata una procedura condivisa tra Procura della Repubblica [rectius Procura Regionale] presso la Corte dei Conti, INPS e enti locali interessati in merito ai provvedimenti da intraprendere nei confronti dei dipendenti in quiescenza, beneficiari delle indennità di cui si tratta. Nello specifico l'INPS con nota del 5*

ottobre 2021 ha definito le procedure da intraprendere per la corretta applicazione della sentenza n. 138/2019 della Corte Costituzionale, specificando il dovere di rettificare, da parte degli enti interessati, le denunce contributive del personale interessato a far data dal 6 luglio 2017, con l'espressa eliminazione degli importi inerenti agli assegni personali previsti dall'art. 1, comma 1, terzo periodo della legge provinciale 6 luglio 2017, n. 9. In ottemperanza a quanto indicato da parte dell'INPS la Ripartizione Personale nei mesi di febbraio e marzo 2022 ha rielaborato e inviato nuovamente all'INPS le denunce mensili analitiche (DMA); ha, inoltre, trasmesso all'INPS la lista dei cessati con diritto a pensione per il periodo di interesse per i quali è stato corretto l'"ultimo miglio".

Oggetto di specifica istruttoria, condotta a campione, sono stati, anche nel 2021, gli impegni e i pagamenti riguardanti i rimborsi, effettuati dalla PAB, di spese legali, peritali e di giustizia a soggetti aventi diritto, coinvolti per fatti o cause di servizio in procedimenti penali, civili, amministrativi e contabili, come disciplinati dalla normativa in materia (cfr. l.p. n. 16/2001; art. 2 l.p. n. 1/2021; art. 18 d.l. n. 67/1997 conv. in l. n. 135/1997 e art. 31 d.lgs. n. 174/2016).

Si ricorda che, con le sentenze n. 189 e n. 267 del 2020, la Corte costituzionale ha chiarito che il rimborso delle spese sostenute per attività difensive (nella fattispecie considerata dalla sentenza n. 189/2020 si trattava di spese sostenute dalla Provincia autonoma di Trento per difese di propri dipendenti, anche nelle fasi preliminari di giudizi civili, penali e contabili e in procedimenti conclusi con provvedimenti di archiviazione) attiene "non al rapporto di impiego - e quindi alla competenza statale in materia di «ordinamento civile» -, bensì al rapporto di servizio e si inserisce nel quadro di un complesso apparato normativo volto ad evitare che il dipendente pubblico possa subire condizionamenti in ragione delle conseguenze economiche di un procedimento giudiziario, anche laddove esso si concluda senza l'accertamento di responsabilità".

L'Avvocatura della PAB, con note del 1° e del 27 aprile 2022, ha fornito l'elencazione analitica dei rimborsi di spese legali effettuati nel 2021, facendo nuovamente presente che "gli stessi sono stati disposti sulla base del disposto dell'art. 6 l.p. 16/2001, come di recente modificato e che, comunque, non sono stati disposti rimborsi a seguito di provvedimenti di condono o prescrizione o simili". In particolare, sono stati liquidati rimborsi per spese legali per complessivi euro 49.732,58.

Infine, giova ricordare che con il d.lgs. n. 29 del 3 febbraio 1993 (come già più volte ricordato, oggi d.lgs. n. 165 del 30 marzo 2001) avviene il definitivo superamento della natura soggettivamente pubblica del rapporto di lavoro e, conseguentemente, la differenziazione tra organizzazione amministrativa strettamente intesa (soggetta al regime pubblicistico) e regolamentazione e gestione dei rapporti di lavoro personale (soggetta, invece, alla regolamentazione civilistica per gli aspetti generali, e alla contrattazione collettiva per la negoziazione con le organizzazioni sindacali). Da qui in poi, si è manifestata l'esigenza di coordinamento tra le diverse disposizioni legislative che ha,

dunque, portato alla l. 15 luglio 2002 n. 145 e alla conseguente assimilazione, pressoché completa, del pubblico impiego al lavoro privato. Ulteriore importante nodo di svolta si è avuto con il d.lgs. 27 ottobre 2009 n. 150, che ha concluso il procedimento di attuazione della delega per la riforma del lavoro pubblico, approvata con l. 4 marzo 2009 n. 15. Con questa ultima riforma si è voluto dare una migliore organizzazione al lavoro, una diversificazione degli ambiti riservati alla legge e alla contrattazione collettiva, nonché il riconoscimento di meriti e demeriti con conseguente incentivo della qualità della prestazione lavorativa e, infine, si è puntato sulla selettività e concorsualità nelle progressioni di carriera.

Tutto ciò premesso, si invita l'Amministrazione a proseguire nella attuazione dei principi di cui sopra e a organizzare i propri uffici e servizi in maniera tale da consentire che i rapporti di lavoro siano gestiti secondo i principi della regolamentazione civilistica invece che secondo le norme pubblicistiche.

#### **-L'indebitamento-**

Lo stato patrimoniale al 31 dicembre 2021 evidenzia tra i debiti complessivi pari a 2.066,8 ml (nel 2020 erano pari a 1.951,5 ml), i debiti da finanziamento per 242,6 ml (nel 2020 pari a 158,3 ml). Detti debiti comprendono quelli verso altri finanziatori, ed in particolare l'esposizione dei residui debiti dei mutui contratti dalla PAB con la Cassa Depositi e Prestiti e gli istituti di credito ordinario per complessivi 117,8 ml (nel 2020 erano 24,7 ml), nonché il residuo debito al 31 dicembre 2021 per concessioni di credito ottenute dalla Camera di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura di Bolzano e dalla Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol (complessivamente 124,8 ml) ai sensi delle leggi regionali n. 8/2012, n. 6/2014 e n. 22/2015, per lo sviluppo del territorio e per finanziamenti all'economia locale.

Nel 2021 la PAB ha stipulato, con la Cassa Depositi e Prestiti, un nuovo contratto di mutuo, deliberato dalla Giunta provinciale con atto n. 877 del 12 ottobre 2021, per un importo pari a 102 ml. Si richiama la circolare MEF - Ragioneria Generale dello Stato n. 3/2019 in ordine al venir meno, a decorrere dal 2019, delle disposizioni attuative dell'art. 10 della legge n. 243/2012, "che prevede che le operazioni d'investimento realizzate attraverso il ricorso al debito e all'utilizzo dei risultati d'amministrazione degli esercizi precedenti siano effettuate sulla base di apposite intese concluse in ambito regionale che garantiscano, per l'anno di riferimento, il rispetto del saldo di cui all'articolo 9, comma 1, della medesima legge n. 243 del 2012, del complesso degli enti territoriali della regione interessata, compresa la medesima regione".

La nota integrativa al conto economico e allo stato patrimoniale acclusa al rendiconto reca, all'allegato 6, l'elenco degli impegni e dei pagamenti (rispettivamente per complessivi 146,8 ml e 116

ml) per spese di investimento di competenza dell'esercizio, finanziate dalla PAB con il ricorso a debito autorizzato e non contratto (DANC). Con particolare riferimento a specifici impieghi oggetto di istruttoria (cfr. gli impieghi finanziari concernenti contributi agli investimenti ad amministrazioni locali, spese per la manutenzione straordinaria delle strade statali/manutenzione straordinaria su beni di terzi, contributi agli investimenti ad amministrazioni locali per la realizzazione di piste ciclabili intercomunali e spese per la progettazione e realizzazione di lavori di costruzione, comprese spese tecniche e relativi acquisti ed espropri di terreni ed immobili/manutenzione straordinaria su beni di terzi) e alla luce della nozione di "spesa di investimento" (cfr. art. 119, c. 6, della Cost., art. 10 della l. n. 243/2012, art. 3, c. 18, della l. n. 350/2003, art. 40, c. 2bis, del d.lgs. n. 118/2011 e punto 5.3.4-bis dell'allegato 4/2 al d.lgs. n. 118/2011 - Principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria), la PAB, già in occasione del precedente giudizio di parificazione, aveva fatto presente che *"gli investimenti attuati aumentano il patrimonio pubblico di enti afferenti al medesimo sistema territoriale integrato rendendo gli stessi finanziabili con debito"*. La Provincia aveva, inoltre, rappresentato che alcuni degli interventi incrementano il patrimonio dei comuni - in quanto enti facenti parte del sistema territoriale integrato regionale ai sensi dell'art. 79 dello Statuto - mentre gli interventi sulle strade statali incrementano il patrimonio della PAB medesima.

Nel corso dell'attività istruttoria, la PAB ha fornito chiarimenti in ordine alla presenza, nell'elenco degli investimenti finanziati con ricorso al DANC, della spesa di cui al capitolo U12032.0040 *"Contributi ad enti pubblici per la costruzione, il riadattamento e la manutenzione, nonché per le attrezzature tecnologiche e gli arredi destinati al servizio per l'assistenza agli anziani - Contributi agli investimenti a Istituzioni Sociali Private"*. In particolare, con nota del 10 giugno 2022, è stato fatto presente che le aziende pubbliche di servizi alla persona *"sono parte integrante del sistema pubblico provinciale degli interventi e dei servizi sociali e partecipano alla programmazione sociale e sociosanitaria. Non va inoltre trascurato che siffatte Aziende sono governate da Consigli di amministrazione i cui componenti sono nominati dalla Giunta provinciale, che esercita un controllo preventivo di legittimità sugli atti (vedi articolo 8/ter della LP 30 aprile 1991, n. 13 e artt. 19 ss. della menzionata L.R. n. 7/2005). Ebbene, l'art. 3, comma 18, lett. g) della Legge 24 dicembre 2003, n. 350, stabilisce che, ai fini dell'art. 119, comma 6, Cost. costituiscono spesa di investimento i contributi agli investimenti in favore di un altro ente od organismo appartenente al settore delle pubbliche amministrazioni. In definitiva, l'erogazione di contributi agli investimenti in argomento, finanziati mediante debito autorizzato e non contratto, appare legittimo, in quanto tali aziende sono a tutti gli effetti qualificabili come organismi di diritto pubblico"*.

In ordine alla mancata inclusione nell'elenco degli investimenti finanziati con ricorso al DANC, dell'impegno di contributi pluriennali di cui al decreto n. 10032/2020 e della relativa reimputazione, nella riunione in contraddittorio del 16 giugno 2022 i rappresentanti della PAB hanno fatto presente



che in sede di accertamento ordinario dei residui l'impegno è stato reimputato all'esercizio finanziario 2022.

Al riguardo, si osserva che la giurisprudenza contabile è costante nel ritenere quale spesa di investimento, finanziabile con ricorso all'indebitamento, quella da cui deriva all'ente "un aumento di valore del patrimonio immobiliare o mobiliare" (cfr. Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo del. n. 25/2011, Sezione delle autonomie del. n. 30/2015/QMIG, Sezione regionale di controllo per la Puglia par. n. 83/2019, nonché Sezioni riunite per la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol decisione n. 4/2020 in sede di parifica del rendiconto 2019).

Il debito residuo garantito dalla PAB al 31 dicembre 2021, ammonta complessivamente a 173,4 ml per garanzie prestate nell'interesse della ASSE (Agenzia per lo sviluppo sociale ed economico, per 136 ml), della società partecipata Alperia s.p.a. (per 17,4 ml) e della società *in house* NOI s.p.a. (per 20 ml). Posto che il rilascio di garanzie equivale ad indebitamento - in considerazione del rischio di escussione da parte del creditore in caso di inadempimento del debitore - e che lo stesso è consentito solo per progetti di investimento (cfr. art. 119, c. 6, della Cost. e art. 3, commi 16 e ss., della l. n. 350/2003), si rappresenta la necessità di una attenta valutazione delle finalità per le quali i prestiti da garantire sono concessi.

Con particolare riguardo all'attività svolta dalla citata Agenzia in relazione al subentro della medesima nelle attività in precedenza svolte dalla società partecipata Alto Adige Finance s.p.a. con le concessioni di credito ottenute dalla Regione (cfr. deliberazione della Giunta provinciale n. 1297/2018), si rappresenta che tra le attività di ASSE è ricompresa anche la titolarità delle quote del Fondo Strategico Trentino-Alto Adige (Comparto Bolzano) di cui all'art. 1 della legge regionale n. 8/2012, quote il cui andamento necessita di continuo monitoraggio da parte dei competenti uffici.

#### **-I debiti fuori bilancio-**

La problematica dei debiti fuori bilancio investe la patologia delle fasi del procedimento di spesa: sono da ritenersi debiti fuori bilancio, infatti, le spese che sono state attivate irregolarmente, senza assunzione preventiva dell'impegno, o comunque in maniera difforme dalle regole stabilite dal d. lgs. n. 118/2011 e dai principi contabili.

Per quanto riguarda le Regioni, i debiti fuori bilancio sono disciplinati dall'art. 73, c. 1, del d.lgs. n. 118/2011, a mente del quale spetta all'organo consiliare riconoscere la legittimità di quelli derivanti da: sentenze esecutive; copertura dei disavanzi di enti, società ed organismi controllati, o, comunque, dipendenti dalla regione/provincia autonoma, purché il disavanzo derivi da fatti di gestione; ricapitalizzazione, nei limiti e nelle forme previste dal codice civile o da norme speciali,

delle società; procedure espropriative o di occupazione d'urgenza per opere di pubblica utilità; acquisizione di beni e servizi in assenza del preventivo impegno di spesa.

Con le leggi provinciali nn. 2 e 10 del 2021 il Consiglio provinciale ha provveduto a riconoscere i debiti fuori bilancio per complessivi 2,1 ml.

La PAB (con nota del 1° aprile 2022) ha rappresentato, tra l'altro, che *“sta applicando la procedura di riconoscimento dei debiti fuori bilancio anche alle prestazioni rese in mancanza di un formale rapporto contrattuale...”*. A tal riguardo corre l'obbligo di precisare che se il rapporto tra l'ente e il terzo sussiste, ma non presenta tutte le caratteristiche formali richieste ai fini della sua validità, qualora l'ente stesso abbia tratto un vantaggio dal rapporto costituitosi può comunque fare proprio tale rapporto. L'ente, quindi, per poter assumere in capo a sé il debito deve creare un vincolo giuridico con il professionista o con il fornitore. Pertanto, per il riconoscimento di fatto dell'utilità del servizio o del lavoro svolto (piuttosto che del bene acquisito), occorre che a monte del riconoscimento vi sia un atto formale con il quale l'ente ne prenda atto e giustifichi l'esistenza del debito costituendo, seppur *“in sanatoria”*, il rapporto. Ciò con l'ulteriore conseguenza che anche tale atto di costituzione formale dell'obbligazione va trasmesso alla Procura della Corte dei conti completo dell'impegno di spesa e, quindi, della relativa attestazione della copertura finanziaria. Resta inteso che per consentire alla Corte di valutare con attenzione e puntualità ogni singola fattispecie e di confermare la legittimità del riconoscimento, la Provincia è tenuta ad allegare, per ogni spesa priva di impegno - oltre a tale provvedimento di costituzione del rapporto *“in sanatoria”* - anche una scheda di sintesi che contenga tutte le informazioni necessarie all'analisi, completa delle motivazioni che sono all'origine del debito.

Appare utile ricordare, altresì, che la formulazione dell'art. 73, c. 4, del d.lgs. n. 118/2011 - così come modificato dal comma 1 dell'art. 38-ter, del d.l. n. 34/2019, convertito dalla l. n. 58/2019 - introduce, solo per i debiti derivanti da sentenze esecutive, la possibilità che il riconoscimento venga effettuato anche da parte della Giunta, oltre che dall'Organo consiliare. Nel 2021 la Giunta ha adottato, infatti, dieci deliberazioni per il riconoscimento di debiti fuori bilancio derivanti da sentenze esecutive di condanna. Tutte le deliberazioni danno atto, in parte dispositiva, che ai sensi dell'art. 23, c. 5 della l. n. 289/2002, una copia di ciascuna deliberazione è trasmessa *“agli organi di controllo e alla competente Procura della Corte dei conti”*.

Infine - ribadito che i debiti fuori bilancio si concretizzano quando si verificano dei meri discostamenti dai principi contabili, ossia quando le fasi della spesa non sono formalmente rispondenti alle norme che le presidiano e che, quindi, rappresentano una patologia del sistema - si richiama l'attenzione della Provincia Autonoma di Bolzano affinché intervenga, anche con gli strumenti della programmazione e della pianificazione strategica a disposizione, impegnando a

monte le spese prevedibili, per evitare il proliferarsi di debiti fuori bilancio che, quantomeno nella maggior parte dei casi, sono conseguenza e dimostrazione di una gestione poco efficiente.

### **- I vincoli di finanza pubblica e il pareggio di bilancio-**

Ai sensi dell'art. 79, c. 1, dello Statuto, il sistema territoriale regionale integrato concorre, nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci di cui alla l. n. 243/2012, al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, di perequazione e di solidarietà e all'esercizio dei diritti e dei doveri dagli stessi derivanti, nonché all'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea.

Con riguardo al conseguimento degli obiettivi, il Collegio dei revisori, nel proprio parere sul rendiconto, ha attestato che *"i vincoli di finanza pubblica dati dagli equilibri di bilancio sono stati ampiamenti rispettati"*.

Si rileva che il rendiconto in esame evidenzia un totale delle spese finali pari a euro 7.506.738.359,09 (impegni), a fronte di un totale delle entrate finali per euro 6.438.473.900,76 (accertamenti), con una differenza pari ad euro -1.068.264.458,33.

Come evidenziato dal MEF - Ragioneria Generale dello Stato (cfr. circolari n. 5/2020, n. 8/2021 e n. 15/2022), la verifica del rispetto delle regole di finanza pubblica di cui agli artt. 9 e 10, della l. n. 243/2012 è svolta dalla Ragioneria medesima (Ispettorato Generale per la finanza delle pubbliche amministrazioni) a livello di comparto regionale e nazionale e l'obiettivo di saldo di finanza pubblica è valutato sulla base delle informazioni finanziarie che gli enti devono trasmettere alla Banca Dati Unitaria delle Amministrazioni Pubbliche (BDAP).

La PAB ha dedotto, in argomento, quanto segue: *"i commi 819, 820 e 824 dell'articolo 1 della citata legge n. 145 del 2018, la quale, nel dare attuazione alle sentenze della Corte costituzionale n. 247 del 2017 e n. 101 del 2018, prevede che le regioni a statuto speciale, le province autonome e gli enti locali, a partire dal 2019, e le regioni a statuto ordinario, a partire dal 2021 (in attuazione dell'Accordo sottoscritto in sede di Conferenza Stato-regioni il 15 ottobre 2018), utilizzano il risultato di amministrazione e il fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa nel rispetto delle sole disposizioni previste dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (armonizzazione dei sistemi contabili). Con l'attuazione di tale legge sono cessati gli obblighi di monitoraggio e di certificazione di cui ai commi 469 e seguenti dell'articolo 1 della legge n. 232 del 2016 (comma 823) nonché la disciplina in materia di intese regionali e patti di solidarietà e dei loro effetti. In merito alle comunicazioni della Ragioneria generale dello Stato si rimanda alla circolare MEF - RGS n. 15 del 15/03/2022 avente ad oggetto "Regole di finanza pubblica per gli enti territoriali: verifiche del rispetto degli equilibri di bilancio ex ante ed ex post ai sensi degli articoli 9 e 10 della legge 24 dicembre 2012, n. 243"*.

La Ripartizione enti locali e sport, dal canto suo, ha fatto presente che:

- a) *“Il complesso dei comuni della provincia, sulla base dei dati desunti dai bilanci di previsione 2021, ha, come del resto negli anni precedenti, ampiamente raggiunto l’obiettivo del pareggio di cui agli articoli 9 e 10 della legge 24 dicembre 2012, n. 243. Non rispettano il pareggio i Comuni di Appiano s. S. d. V., Caldaro s. S. d. V., Lagundo, Ora e Renon, proprio perché hanno previsto, nel titolo VI° dell’entrata dei rispettivi bilanci di previsione, dei nuovi debiti con degli importi superiori ai rispettivi saldi consentiti. La Ripartizione provinciale Enti locali e Sport nell’anno 2020, non ha inviato comunicazioni, circolari ecc. al Ministero dell’Economia e Finanze risp. alla Ragioneria Generale dello Stato, in merito al pareggio di bilancio”* (cfr. nota del 30 marzo 2021);
- b) *“sulla base dei rendiconti 2020 solamente il Comune di Tambre non ha raggiunto il pareggio di bilancio di cui agli articoli 9 e 10 della legge 24 dicembre 2012, n. 243. [...] Tutti gli altri enti hanno conseguito un esito positivo. Da ciò consegue che l’obiettivo collettivo del pareggio di bilancio, relativamente al comparto di tutti i comuni della Provincia Autonoma di Bolzano, è stato ampiamente raggiunto”* (cfr. nota del 25 ottobre 2021);
- c) *“Il complesso dei comuni della provincia, sulla base dei dati desunti dai bilanci di previsione 2022, ha, come del resto negli anni precedenti, ampiamente raggiunto l’obiettivo del pareggio di cui agli articoli 9 e 10 della legge 24 dicembre 2012, n. 243”* (cfr. nota del 6 aprile 2022).

La PAB, con nota del 10 giugno 2022, ha confermato che il complesso dei comuni della provincia, sulla base dei dati desunti dai bilanci di previsione 2021 (saldo complessivo +6.860,000,00) e dai rendiconti 2020 (saldo complessivo +164.646.000,00) approvati dai rispettivi consigli comunali, ha raggiunto l’obiettivo del pareggio di cui agli articoli 9 e 10 della l. n. 243/2012. Ha, altresì, specificato che, ai fini del calcolo (come da modello ufficiale), le spese sono state indicate (relativamente ai bilanci di previsione), al netto del fondo crediti di dubbia esigibilità, del fondo contenzioso e degli altri accantonamenti destinati a confluire nel risultato di amministrazione, mentre, per quanto concerne i rendiconti, è stato sottolineato che *“la mancata considerazione del fondo pluriennale vincolato in entrata implica anche la detrazione del fondo pluriennale vincolato in spesa delle spese totali di cui ai titoli I, II e III...”*.

In ordine agli accordi intervenuti tra Stato e Regione per la quantificazione e la ripartizione del concorso finanziario della PAB agli obiettivi di finanza pubblica generale riferiti all’anno 2021, la Ripartizione finanze, con nota del 1° aprile 2022, riferisce che, a seguito degli accordi sottoscritti dalle autonomie speciali con il Governo nel 2020 (concernenti il ristoro della perdita di gettito connessa agli effetti negativi derivanti dall’emergenza da COVID-19 per l’anno 2021) sono stati previsti i seguenti ristori in termini di riduzione del contributo al risanamento della finanza pubblica: euro 14.200.000,00, ai sensi dell’art. 1, c. 805, della l. n. 178/2020 – legge di bilancio dello

Stato 2021-2023 ed euro 29.880.000,00, ai sensi dell'art. 57, del d.l. n. 73/2021, conv. dalla l. n. 106/2021.

Come illustrato, a tali riduzioni (per complessivi 44,1 ml.) va aggiunta la citata quota di contributo versata dalla Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol (151,8 ml.) e, pertanto, la quota residua a favore dello Stato ammonta a euro 316.532.125,83 (a cui è da aggiungersi il concorso per l'esercizio delle funzioni amministrative concernenti il Parco nazionale dello Stelvio per 2,7 ml.).

Con delibera n. 985 del 15 dicembre 2020, la Giunta provinciale ha individuato gli enti e gli altri organismi nei confronti dei quali la PAB provvede al coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 79, c. 3, dello Statuto di autonomia. Detta elencazione è, secondo la citata deliberazione, è oggetto di aggiornamento con cadenza almeno biennale.

### **-I controlli interni-**

Ai sensi dell'art. 24, c. 1, lett. a) della l.p. n. 10/1992, all'Organismo di valutazione della Provincia (OIV) è affidato il compito di monitorare il funzionamento del sistema dei controlli interni alla PAB, funzione da svolgersi, secondo l'ordinamento, in raccordo con il controllo esterno della Corte dei conti, a garanzia, quest'ultimo, dell'ordinamento economico-finanziario complessivo e in adempimento di precisi obblighi comunitari.

Occorre sottolineare nuovamente la necessità di addivenire quanto prima alla completa implementazione di un efficace ed efficiente sistema di controllo di gestione, tramite un sistema di contabilità analitica economico-patrimoniale in grado di elaborare indicatori riguardanti l'utilizzo delle risorse pubbliche che consenta di valutare i costi, i ricavi, la correttezza e la economicità delle singole gestioni in cui si articola l'organizzazione amministrativa. È già stato ricordato in occasione della precedente parifica, che solo un controllo in relazione ai singoli servizi/centri di costo permette di disporre di un adeguato cruscotto direzionale e cognitivo, il cui corretto funzionamento consente una concreta e oggettiva misurazione del conseguimento degli obiettivi assegnati alla struttura burocratica, restando evidenti, in assenza di detti strumenti, anche le difficoltà nell'erogazione di retribuzioni di risultato e di salario accessorio legato alla produttività.

A tale riguardo la Ripartizione finanze della PAB, con nota del 1° aprile 2022, fa presente che *"Fra le riforme annunciate dal PNRR vi è l'obiettivo di dotare l'intera PA di un sistema di contabilità economico-patrimoniale di tipo accrual, basato sul criterio di competenza economica. A tal fine la contabilità economico-patrimoniale diventerà centrale e non sarà più adottata a soli fini conoscitivi. Si dovrebbe sviluppare anche la contabilità analitica economica per centri di costo e di ricavo. Tutto ciò in un quadro di riforma nazionale"*.

Infine, in tema di appalti pubblici, si formula l'invito alle stazioni appaltanti della provincia a voler dar seguito alle raccomandazioni espresse dall'Agenzia per i procedimenti e la vigilanza in materia

di contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (ACP), ponendo, in ogni caso, la massima attenzione al rispetto dei principi di concorrenza, parità di trattamento e non discriminazione, nonché al rispetto del criterio di rotazione per gli incarichi sottosoglia.

### **-Le società e gli altri organismi partecipati dalla PAB-**

Le società direttamente partecipate dalla PAB, a fine 2021, erano 19, di cui 3 controllate al 100 per cento (Fr. Eccel s.r.l., NOI s.p.a. e STA Strutture Trasporto Alto Adige s.p.a.) e 6 partecipate con quote pari o superiori al 50 per cento (Areale Bolzano s.p.a., Terme Merano s.p.a., Infranet s.p.a., Fiera di Bolzano s.p.a., Alto Adige Riscossioni s.p.a. e Informatica Alto Adige s.p.a.); nelle restanti 10 la partecipazione è inferiore al 50 per cento.

Al 31 dicembre 2020 (ultimi bilanci pubblicati), 7 società registravano perdite: Aeroporto Valerio Catullo di Verona Villafranca s.p.a. (12,5 ml), Alto Adige Riscossioni s.p.a. (euro 22.914,00), Areale Bolzano – ABZ s.p.a. (33.765,00), Fiera di Bolzano s.p.a. (0,9 ml), Informatica Alto Adige s.p.a. (0,5 ml), Pensplan Centrum s.p.a. (1,6 ml), Terme Merano s.p.a. (2,1 ml).

Dei complessivi 22 enti vigilati e controllati dalla PAB, sempre al 31 dicembre 2020, registravano perdite il Centro di sperimentazione agrario e forestale Laimburg (euro 87.281,86) e l'Azienda di soggiorno e turismo di Bolzano (0,1 ml).

Nelle osservazioni finali del 10 giugno 2022, la PAB ha fornito notizie aggiornate, rendendo noto *"...per ciascuna società oggetto di richiesta istruttoria, i risultati registrati nell'esercizio chiuso al 31 dicembre 2021: Aeroporto Valerio Catullo di Verona Villafranca s.p.a. (-10,8 ml euro), Alto Adige Riscossioni s.p.a. (+121.968 euro), Areale Bolzano – ABZ s.p.a. (-24.778 euro), Fiera di Bolzano s.p.a. (+200.037 euro), Informatica Alto Adige s.p.a. (+1,28 ml), Pensplan Centrum s.p.a. (+1,9 ml euro), Terme Merano s.p.a. (+162.568 euro).*

*Con riferimento al Centro di sperimentazione agrario e forestale Laimburg, il quale nel 2020 aveva registrato una perdita d'esercizio per euro 87.281,86, si segnala che l'Ente al 31 dicembre 2021 ha registrato un risultato di esercizio positivo pari ad euro 520.139,09.*

*L'Azienda di soggiorno e turismo di Bolzano, al 31 dicembre 2021 fa registrare un avanzo di amministrazione pari a euro 9.606,56 e un utile d'esercizio di euro 14.759,74. Le riserve di utili di anni precedenti, invece, ammontano a euro 101.448,15. Si ricorda, che al 31 dicembre 2020, l'avanzo di amministrazione era pari a euro 94.642,48, mentre il risultato d'esercizio era negativo, facendo evidenziare una perdita di euro 115.698,62".*

L'allegato 5 alla nota integrativa al conto economico e allo stato patrimoniale, unita al rendiconto dell'esercizio, dà dimostrazione degli esiti della verifica dei crediti e dei debiti reciproci mediante specifica informativa, nella quale sono evidenziate eventuali discordanze (che dovranno essere

superate nel corso dell'esercizio), unitamente alle relative motivazioni. La prevista doppia asseverazione da parte dei rispettivi Organi di revisione è stata documentata dalla PAB anche con successive note rese in sede istruttoria. Sul punto, l'Organo di revisione della PAB, nella relazione sul disegno di legge provinciale di approvazione del Rendiconto generale, rende noto di aver verificato complessivamente 41 società ed enti, puntualizzando che *"Gli scostamenti rilevati sono dovuti soprattutto al fatto che la Provincia adotta la contabilità finanziaria mentre le società contabilizzano con il sistema economico-patrimoniale"*.

Ai sensi dell'art. 1, c. 5/*bis* della l.p. n. 12/2007, con deliberazione n. 1077/2021 la Giunta provinciale ha approvato, in data 14 dicembre 2021, una nuova ricognizione periodica delle partecipazioni societarie (direttamente e indirettamente controllate), alla data del 31 dicembre 2020. Fermi restando ulteriori approfondimenti che la Sezione di controllo di Bolzano si riserva di effettuare nel quadro di specifici controlli, si prende atto che le società interessate da interventi di razionalizzazione sono le seguenti: Areale Bolzano s.p.a., Fr. Eccel s.p.a. e Tipworld s.r.l..

Si rileva che la Corte costituzionale, con la recente sentenza n. 86 del 23 febbraio 2022, ha osservato che gli artt. 3, c. 1 e 4, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 175/2016 e (*"Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica"*), che individuano, rispettivamente, le forme societarie per le quali è ammessa la partecipazione e le finalità perseguibili mediante la loro acquisizione e gestione, costituiscono parametri interposti con riferimento agli artt. 97, c. 2 e 117, c. 2, lett. l) e c. 3 della Costituzione.

\*\*\*

Con memoria conclusionale, depositata il 24 giugno 2022, la Procura regionale di Bolzano della Corte dei conti ha chiesto *"alle Sezioni riunite per il Trentino-Alto Adige/Südtirol di voler parificare il rendiconto generale della Provincia autonoma di Bolzano per l'esercizio finanziario 2021"*.