



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DI CONTROLLO PER IL TRENINO - ALTO ADIGE/SÜDTIROL SEDE DI TRENTO

Procedimento di parifica del rendiconto generale della Provincia autonoma di Trento relativo all'esercizio finanziario 2021 (art. 10 del d.P.R. n. 305/1988)

Sintesi dei dati contabili essenziali ed esiti istruttori

La parificazione del rendiconto generale, funzione da sempre caratterizzante l'attività dell'Istituto, sin dalla sua istituzione nello Stato unitario (con la legge 14 agosto 1862 n. 800 "Legge per l'istituzione della Corte dei conti nel Regno d'Italia), ha assunto rafforzata valenza e rilievo istituzionale nel rinnovato quadro ordinamentale e alla luce dell'evoluzione della giurisprudenza costituzionale.

Il giudizio di parificazione si colloca, quest'anno, in un contesto di particolare problematicità, per la situazione di fragilità economico-sociale, acuita dall'emergenza pandemica, a cui si è aggiunta la difficoltà di approvvigionamento di importanti materie prime, conseguente alla situazione internazionale.

È ineludibile necessità di utilizzare presto e bene i finanziamenti del PNRR e fondi collegati. La strategia di rilancio dell'economia valorizza il ruolo del governo dei territori, rende centrale la leva del bilancio pubblico, esige di rafforzare la capacità di governare la complessa macchina amministrativa e impone una più intensa e tempestiva attività di controllo interno ed esterno.

È necessario interiorizzare la cultura del controllo.

La cultura della legalità e dei controlli non è formalistico rispetto delle regole, ma irrinunciabile strumento per garantire l'eguaglianza sostanziale nel godimento dei diritti civili e sociali.

Il controllo ha, dunque, una valenza strategica.

Con il giudizio di parificazione, la Corte dei conti si inserisce nel circuito democratico, in funzione ausiliaria delle Assemblee rappresentative, con le garanzie di autonomia e indipendenza assicurate dall'art. 100 della Costituzione.

L'attività istruttoria propedeutica allo svolgimento del giudizio di parificazione è stata condotta dalla Sezione di controllo di Trento. I magistrati istruttori hanno inviato note alla Provincia autonoma di Trento ed al Collegio dei revisori (d.lgs. n. 43/2016, della l.p. n. 7/2016, deliberazione di Giunta provinciale n. 2431/2016).

Tutti gli atti, richieste di informazioni e documenti inviati e/o ricevuti dalla Provincia autonoma sono stati indirizzati anche alla Procura regionale.

1. Nella decisione di parifica del rendiconto per l'esercizio 2020 (n. 3/PARI/2021 del 28 giugno 2021) e nella relazione allegata, le Sezioni riunite per la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol della Corte dei conti hanno formulato rilievi ed osservazioni, in ordine alle quali, ai sensi dell'art. 3, c. 6, della l. 14 gennaio 1994, n. 20, si rende opportuna una puntuale attività di monitoraggio, al fine di verificare il livello di effettività dell'attività di controllo svolta dalla Corte, con riferimento all'esercizio finanziario 2020. Le misure consequenziali adottate dagli enti controllati, nella loro autonomia, assicurano trasparenza e completezza del sistema ai risultati dell'attività di controllo.

Di seguito, si riportano gli esiti delle azioni conformative¹ che la Provincia ha posto in essere, durante l'anno 2021, rispetto alle principali osservazioni formulate dalla Corte sulla gestione dell'anno 2020 (*follow up*) (cfr. Sezione delle Autonomie n. 14/SEZAUT/2014/INPR).

- **Conto del tesoriere**

In merito alla raccomandazione relativa alla necessità di presentare il conto del tesoriere, la Provincia ha allegato al rendiconto, per l'esercizio 2021, il conto del tesoriere, redatto secondo lo schema previsto dall'allegato 17 al d.lgs. n. 118/2011.

- **Elenco delle delibere di prelievo dal fondo di riserva per spese impreviste**

Relativamente all'elenco delle delibere di prelievo dal fondo di riserva per spese impreviste, di cui all'art. 48, c. 1, lett. b), del d.lgs. n. 118/2011, nella relazione allegata alla decisione di parifica è stata riscontrata la mancata indicazione dei "motivi per i quali si è proceduto al prelevamento", come previsto dall'art. 63, c. 4, del d.lgs. n. 118/2011.

Al riguardo, la Provincia ha dato seguito alla segnalazione, integrando l'elenco come richiesto, nel rendiconto 2021.

- **Gruppo Amministrazione Pubblica (GAP)**

Con riferimento all'elenco del Gruppo Amministrazione Pubblica, come definito dal principio contabile applicato, di cui all'allegato 4/4 del d.lgs. n.118/2011, è stata evidenziata dalle SSRR la necessità di inserire, tra gli enti strumentali partecipati (non in posizione di controllo), anche la Fondazione Haydn di Bolzano e Trento (quota di partecipazione 33%) e la Fondazione ai caduti dell'Adamello (quota di partecipazione del 7%). In relazione alle medesime fondazioni, è stata pure evidenziata l'opportunità, in ossequio ai principi contabili di universalità, pubblicità e trasparenza, che la Provincia dia evidenza delle proprie partecipazioni, valorizzandole nel proprio stato patrimoniale, conformandosi al principio contabile applicato 4/3.

Con deliberazione di Giunta n. 1912 del 12 dicembre 2021, è stato approvato l'elenco aggiornato degli enti strumentali partecipati della Provincia, compresi nel perimetro del GAP 2021, con l'inserimento delle due fondazioni. Le medesime fondazioni sono state, inoltre, valorizzate nello Stato patrimoniale 2021.

Al riguardo, la Provincia² ha dato conferma dell'iscrizione tra le riserve indisponibili (incrementate da 20,4 a 35,5 ml) anche della "riserva indisponibile derivante da partecipazioni senza valore di liquidazione che, nell'esercizio, è stata specificatamente incrementata dei valori di iscrizione delle partecipazioni Haydn e ai Caduti dell'Adamello", in applicazione del principio contabile di cui all'allegato 4/3 al d.lgs. n. 118/2011.

- **Partecipazione in Mediocredito Trentino-Alto Adige**

Con riferimento alle partecipazioni della Provincia autonoma di Trento, le SSRR³ hanno espresso perplessità in ordine all'intervenuta variazione del programma provinciale, che originariamente prevedeva l'alienazione delle quote in Mediocredito Trentino - Alto Adige s.p.a., nel senso del mantenimento o della acquisizione di ulteriori quote di partecipazione del capitale sociale detenute da altre pubbliche amministrazioni, anche per raggiungerne il controllo.

Al riguardo le SSRR hanno richiamato la disciplina speciale dettata dall'art. 4, c. 9-ter, del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175 (TUSP), che consente di acquisire o mantenere partecipazioni, comunque non superiori all'1% del capitale sociale, esclusivamente nelle società bancarie di finanza etica e sostenibile, come definite dall'art. 111-bis del testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, di cui al d.lgs.

¹ Nota prot. PAT n. 254590 dell'11 aprile 2022 in risposta al quesito n. 1.

² Nota prot. PAT n. 372373 del 31 maggio 2022, in risposta alla nota prot. Corte dei conti n. 789 del 24 maggio 2022 (quesito n. 4).

³ Cfr. la relazione allegata alla parifica del rendiconto 2020 (Tomo II, pag. 298 e segg.). Indicazioni analoghe erano state formulate anche nelle relazioni precedenti.

1° settembre 1993, n. 385, senza ulteriori oneri finanziari rispetto a quelli derivanti dalla partecipazione medesima. Peraltro, i limiti introdotti dalla disciplina speciale di cui innanzi alla partecipazione delle pubbliche amministrazioni in imprese bancarie non paiono derogabili dal precedente c. 9 del medesimo art. 4⁴. L'esclusione totale o parziale, cui fa riferimento detta disposizione normativa, infatti, pare riferibile esclusivamente alle attività di cui ai cc. 1 e 2 dell'art. 4, trattandosi di un rinvio fisso e, quindi, riferibile all'art. 4, nel testo vigente. D'altro canto, per l'attività bancaria, lo stesso legislatore, proprio con l'introduzione del c. 9-ter, sembrerebbe avere effettuato una valutazione di non riconducibilità alle attività di produzione di beni e servizi strettamente necessarie per il perseguimento delle finalità istituzionali, trattandosi di attività prettamente commerciale.

Peraltro, l'esclusione dell'applicazione delle disposizioni di cui all'art. 4 va limitata, per espresso dettato normativo, all'ambito delle rispettive competenze. I suddetti vincoli di scopo e di attività, di cui all'art. 4 citato, attenendo a materia afferente alla concorrenza ed al mercato, rientrano nella competenza legislativa esclusiva statale e, pertanto, non possono ritenersi superati neppure dalla previsione di cui all'art. 24, c. 1, della l.p. 27 dicembre 2010, n. 27, secondo la quale "Se la partecipazione o la specifica attività da svolgere sono previste dalla normativa statale o regionale o provinciale, le condizioni dell'articolo 4, commi 1 e 2, del decreto legislativo n. 175 del 2016, si intendono rispettate.". È indispensabile, in ogni caso - hanno sottolineato sempre le SSRR - che l'operazione sia supportata da robuste, espresse motivazioni, con riguardo proprio alla necessità della partecipazione per il raggiungimento delle finalità istituzionali.

Peraltro, le osservazioni formulate dalle SSRR appaiono ora confermate e rafforzate dalla recente sentenza della Corte costituzionale n. 86 del 2022, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 34 della l.p. n. 7 del 2021 (rubricato «Partecipazione della Provincia ad una società di mutua assicurazione a responsabilità limitata»), sia con riferimento agli ambiti oggettivi a cui va ricondotta la materia, sia ai parametri interposti, di cui agli artt. 3, c. 1, e 4, cc. 1 e 2, TUSP, che individuano, rispettivamente, le forme societarie per le quali è ammessa la partecipazione pubblica e le finalità perseguibili mediante la loro acquisizione e gestione.

In sede di contraddittorio, la Provincia ha inviato articolate argomentazioni.

La tematica è sviluppata di seguito al punto 97.

- **Adozione della contabilità economico-patrimoniale per le istituzioni scolastiche e formative provinciali**

Le Sezioni riunite, nella relazione allegata alla decisione di parifica, hanno sollecitato la Provincia a riconsiderare la disciplina normativa introdotta con l'art. 16, c. 1., della l.p. 6 agosto 2020 n. 6, di modifica dell'art. 38, c.3-bis, della l.p. 9 dicembre 2015, n. 18, in base alla quale le istituzioni scolastiche e formative provinciali venivano esonerate - *sine die* - dall'adozione della contabilità economico-patrimoniale, in evidente contrasto con i principi contabili dell'armonizzazione disciplinati dal d.lgs. n. 118/2011.

In accoglimento del summenzionato rilievo, il legislatore provinciale ha modificato nuovamente, con l'art. 5 della l.p. 27 dicembre 2021 n. 21, l'art. 38 della l.p. n. 18/2015, precisando che le istituzioni scolastiche e formative provinciali possono non tenere la contabilità economico patrimoniale prevista dal d.lgs. n. 118/2011, "*in attesa dell'introduzione della contabilità economico-patrimoniale per le istituzioni scolastiche nazionali*".

⁴ Art.4, c.9. "I Presidenti di Regione e delle province autonome di Trento e Bolzano, con provvedimento adottato ai sensi della legislazione regionale e nel rispetto dei principi di trasparenza e pubblicità, possono, nell'ambito delle rispettive competenze, deliberare l'esclusione totale o parziale dell'applicazione delle disposizioni del presente articolo a singole società a partecipazione della Regione o delle province autonome di Trento e Bolzano, motivata con riferimento alla misura e qualità della partecipazione pubblica, agli interessi pubblici a essa connessi e al tipo di attività svolta, riconducibile alle finalità di cui al comma 1. Il predetto provvedimento è trasmesso alla competente Sezione regionale di controllo della Corte dei conti, alla struttura di cui all'articolo 15, comma 1, nonché alle Camere ai fini della comunicazione alle commissioni parlamentari competenti."

- **Erogazione dei trattamenti economici connessi alle “clausole di salvaguardia”**

A seguito della mancata parifica, per l'esercizio 2018 e 2019, dei capitoli di spesa relativi all'erogazione dei trattamenti economici connessi alle c.d. “clausole di salvaguardia”⁵, con deliberazione n. 1131 del 1° agosto 2019, la Giunta provinciale ha dato indicazione alle competenti strutture di sospendere le suddette erogazioni, incaricando l'Agenda provinciale per la rappresentanza negoziale (APRaN) di avviare la trattativa con le Organizzazioni sindacali rappresentative delle aree negoziali del personale dirigenziale e direttivo per la stipulazione di specifici accordi volti alla revisione della disciplina delle “c.d. clausole di salvaguardia”, al fine di superare le criticità evidenziate.

Al riguardo, l'Amministrazione, confermata la sospensione dei pagamenti anche per il 2021⁶, ha rappresentato che, per quanto concerne il Comparto autonomie locali, a seguito delle direttive fornite dalla Giunta provinciale con deliberazione n. 71 del 29 gennaio 2021, in data 23 giugno 2021 l'APRaN e le Organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative del personale dell'area della dirigenza hanno siglato un'ipotesi di accordo integrativo.

La Giunta provinciale, con la deliberazione n. 1180 del 16 luglio 2021, considerata la complessità e rilevanza della materia anche per i suoi riflessi sulla spesa del personale, ha richiesto un parere alla Sezione di controllo della Corte dei conti di Trento, sospendendo il procedimento di autorizzazione alla sottoscrizione definitiva dell'accordo.

La Sezione di controllo, con deliberazione n. 123/2021/PAR, ha reso il parere richiesto, rilevando la non conformità, alla disciplina contrattuale nazionale, dell'automatismo della misura del differenziale riconosciuto al dirigente dall'ipotesi di accordo di data 23 giugno 2021.

Conseguentemente, la Giunta provinciale, con la deliberazione n. 1691 del 15 ottobre 2021, ha incaricato l'APRaN di operare una revisione delle disposizioni contrattuali in materia di “clausole di salvaguardia” contenute nell'ipotesi di accordo del 23 giugno 2021, al fine di un allineamento con le disposizioni previste dalla contrattazione nazionale ed ai principi affermati dalle Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei conti.

La nuova ipotesi di accordo integrativo del CCPL 2016/2018 è stata siglata in data 2 febbraio 2022.

In esecuzione del suddetto accordo, le OO.SS. e la Provincia hanno sottoscritto un accordo decentrato in data 16 marzo 2022.

Quest'ultimo prevede che la quota individuale di retribuzione di posizione, spettante ai dirigenti in caso di modifica dell'incarico dirigenziale ricoperto, venga determinata dalla Giunta provinciale, “in misura variabile tra:

- a) il 70% ed il 100% del differenziale tra il valore della retribuzione di posizione originaria e quello del nuovo incarico per le ipotesi di cui ai cc. 2 e 4 dell'art. 76;
- b) il 70% ed il 100% dell'importo costituito dalla differenza tra il 90% del valore della retribuzione di posizione originaria e quello del nuovo incarico per le ipotesi di cui al c. 3 dell'art. 76,
[...] in considerazione sia della competenza ed esperienza maturate dal dirigente interessato che in relazione alla capienza del Fondo per la retribuzione di posizione con riferimento alle somme destinate a retribuzione di posizione resesi disponibili in conseguenza dei processi di riorganizzazione ed a quelle non utilizzate a fine anno.

3. Per il periodo pregresso a far data dal 1° gennaio 2019, la Giunta provinciale, ai fini dell'applicazione del c. 1, effettua con proprio provvedimento la ricognizione delle posizioni interessate e stabilisce le

⁵ In particolare, le Sezioni riunite per la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol della Corte dei conti, nella decisione di parifica del rendiconto per l'esercizio 2018 (n. 4/2019/PARI) non hanno parificato i capitoli di spesa 959510, 959501, 959502, per il Comparto autonomie locali, e 259600, 259602 e 259603, per il Comparto scuola, e nella decisione di parifica del rendiconto per l'esercizio 2019 (n. 3/2020/PARI) non hanno parificato i capitoli di spesa 959501, 959502, 959510, per il Comparto autonomie locali, e 259600-001, 259602 e 259603, per il Comparto scuola, per la parte relativa al riconoscimento ai dirigenti e ai direttori di corrispettivi a carattere di salvaguardia temporanea, nel caso di assegnazione ad altra struttura di livello non corrispondente a quello di provenienza. L'importo complessivo non parificato è stato pari a euro 139.178,02 per l'esercizio 2018 e ad euro 71.118,31 per l'esercizio 2019 (fino al 31 luglio 2019).

⁶ Nota prot. PAT n. 254590 dell'11 aprile 2022 in risposta al quesito n. 67.

misure percentuali applicabili utilizzando i criteri individuati al c. 2 e dispone, per i riconoscimenti di salvaguarda già attribuiti, i relativi conguagli.

4. In caso di insufficienza delle risorse del Fondo per la retribuzione di posizione come determinate ai sensi del c. 2, le misure stabilite dalla Giunta provinciale ai sensi dei cc. 2 e 3 sono proporzionalmente ridotte anche se ciò può determinare l'applicazione di una percentuale inferiore al 70%.".

Per quanto concerne l'area negoziale del personale con qualifica di Direttore del Comparto autonomie locali, la contrattazione risulta ancora in corso.

Con riferimento al Comparto scuola, l'Amministrazione ha riferito che non è stata ancora attivata la trattativa.

- **Personale con qualifica di ricercatore/tecnologo**

Le Sezioni riunite, nella relazione allegata alla decisione di parifica dello scorso anno, hanno confermato le perplessità, già evidenziate nella relazione allegata alla decisione di parifica dell'esercizio 2019 (n. 3/PARI/2020), in ordine alla disciplina contrattuale relativa ai ricercatori/tecnologi, che consente la corresponsione di integrazioni del trattamento economico rapportato a posizioni giuridiche di direttori o dirigenti non rivestite.

Al riguardo, la Provincia ha comunicato che, con un accordo stipulato recentemente tra APRaN e le OO.SS. rappresentative del Comparto ricerca (ipotesi di accordo del 22 marzo 2022), la preesistente disciplina in materia di affidamento di incarichi e trattamento economico correlato è stata modificata superando le criticità sollevate⁷. Ulteriori precisazioni sono contenute nei punti successivi.

- **Restituzione del prestito obbligazionario di Trentino Sviluppo, scaduto il 31 agosto 2021**

Riguardo al prestito obbligazionario pari a 50 ml, emesso da Tecnofin Trentina (incorporata in Trentino Sviluppo), scaduto in data 31 agosto 2021, oggetto di attenzione nel precedente giudizio di parifica, data l'evidente insufficienza della riserva straordinaria accumulata dalla società per la restituzione del prestito (pari, a fine esercizio 2020, a 22,87 ml), è stato chiesto alla Provincia di riferire in merito alle soluzioni individuate per il reperimento delle risorse finanziarie necessarie ad ottemperare alla restituzione del prestito obbligazionario alla scadenza indicata.

La Provincia ha reso noto⁸ che Trentino Sviluppo ha fatto fronte al rimborso utilizzando le disponibilità liquide accantonate a tale fine nel corso degli anni, nonché le risorse incassate a valere sul credito vantato nei confronti del Fondo di cui all'art. 33 della l.p. n. 6/99, gestito in nome proprio, per conto della Provincia autonoma di Trento.

2. L'art. 1, c. 2, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, nella l. 7 dicembre 2012, n. 213, nel testo modificato dall'art. 33, c. 2, del d.l. 24 giugno 2014 n. 91, convertito, con modificazioni, nella l. 11 agosto 2014, n. 116, dispone che: "annualmente le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti trasmettono ai Consigli regionali una relazione sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali approvate nell'anno precedente e sulle tecniche di quantificazione degli oneri". Il referto della Corte, in funzione di ausiliarità rispetto alle Assemblee regionali/provinciali (art. 100, secondo comma, Cost.), è finalizzato a dare effettività al principio della copertura finanziaria, mirando ad arricchire il patrimonio conoscitivo dei Consigli regionali sul tema della copertura finanziaria e delle tecniche di quantificazione degli oneri previsti dalle leggi regionali, che si caratterizzano per elevato tasso di tecnicismo finanziario-contabile.

⁷ Al riguardo, va ricordato che in occasione della precedente parifica la Provincia aveva rappresentato che il personale dipendente appartenente al Comparto pubblico provinciale relativo al personale ricercatore e tecnologo è da considerarsi ad esaurimento, in quanto la Provincia ha demandato l'attività di ricerca alle due fondazioni Bruno Kessler e Edmund Mach, enti strumentali provinciali, che adottano un contratto collettivo di lavoro di natura privatistica. Precisava altresì che al momento, vi erano 50 ricercatori/tecnologi dipendenti della Provincia, di cui 1 sola unità beneficiaria dell'integrazione economica in questione.

⁸ Nota prot. PAT n. 372373 del 31 maggio 2022, in risposta alla nota prot. Corte dei conti n. 789 del 24 maggio 2022 (quesito n. 2).

Con riferimento all'assetto ordinamentale provinciale in materia, nella relazione dello scorso anno è stata data positiva evidenza alla deliberazione di Giunta n. 2125 del 22 dicembre 2020, con cui è stato approvato il documento contenente "Indirizzi per la programmazione normativa e per l'elaborazione delle proposte di intervento normativo", che trova applicazione agli schemi di atti normativi a decorrere dall'anno 2021.

La programmazione degli **interventi normativi** - premette il documento - "in coerenza con le indicazioni del Programma di legislatura e degli atti di programmazione generale della Provincia (Programma di sviluppo provinciale, Documento di economica e finanza provinciale e relativa nota di aggiornamento), costituisce lo strumento per l'esercizio dell'iniziativa legislativa di rilevanza strategica della Giunta provinciale ed è definita nel "Programma normativo annuale". La Giunta provinciale approva annualmente - contestualmente all'approvazione della Nota di aggiornamento del DEFP - il Programma normativo annuale elaborato dal Dipartimento Affari e relazioni istituzionali, contenente gli interventi normativi di rilevanza strategica da approvare nell'anno di riferimento. Le proposte normative inserite nel Programma normativo provinciale sono presentate dalle competenti strutture al Dipartimento Affari e relazioni istituzionali ed elaborate dal Servizio Legislativo che svolge l'analisi tecnico-normativa (ATN), secondo le modalità riportate nell'atto di indirizzo.

Vengono identificati puntualmente tutti gli elementi conoscitivi che devono accompagnare ciascuna proposta di intervento normativo. Tra questi un particolare focus è riservato opportunamente all'esigenza di semplificazione regolamentare e burocratica, per cui nella scheda vanno riportati: "i benefici attesi sui destinatari della norma e gli impatti previsti in termini economici, sociali, finanziari, organizzativi, di semplificazione dei processi e riduzione degli oneri (burocratici) amministrativi a carico di cittadini o imprese" e ancora "l'indicazione relativa alla riduzione degli oneri burocratici a carico di cittadini o imprese rispetto alla disciplina vigente, o la motivazione del mantenimento degli stessi". La scheda comprende evidentemente "l'analisi degli effetti finanziari e gli eventuali maggiori oneri finanziari gravanti sul bilancio provinciale e sul sistema pubblico provinciale, con l'evidenza delle modalità per farvi fronte". Con riferimento alla corretta previsione dell'impatto sulla spesa derivante dall'approvazione di una disciplina normativa, si richiamano, altresì, le indicazioni operative per la predisposizione delle relazioni tecnico-finanziarie dei disegni di legge contenute nella circolare del 19 ottobre 2015, n. 529622, al fine di consentire la corretta redazione delle disposizioni finanziarie da parte del Dipartimento affari finanziari e gli aggiornamenti delle relazioni tecnico-finanziarie in relazione all'iter di approvazione del disegno di legge.

Con delibera di Giunta n. 491 del 26 marzo 2021, è stato approvato il Programma normativo annuale per l'anno 2021, che costituisce, come già detto, lo strumento per l'esercizio dell'iniziativa legislativa di rilevanza strategica della Giunta provinciale.

È precisato, nella delibera, che il Programma normativo elaborato dal Dipartimento affari e relazioni istituzionali è stato preceduto dall'invio a tutti i Dipartimenti di apposita "Scheda per la ricognizione delle esigenze di intervento normativo", per garantire e semplificare la raccolta omogenea di tutte le informazioni necessarie a valutare l'inserimento della proposta nel Programma.

Il Programma normativo approvato, in allegato alla delibera, riporta, tuttavia, un mero elenco, con i dati identificativi essenziali (materia, oggetto, assessore e dipartimento competenti), di n. 7 interventi normativi, di cui uno di carattere regolamentare.

Sarebbe stato utile conoscere ma non risultano trasfusi nel Programma o in una relazione accompagnatoria, pur se acquisiti, tutti quegli elementi conoscitivi che devono accompagnare ciascuna proposta di intervento normativo, secondo quanto previsto dalla delibera n. 2125.

Com'è noto, le Regioni/Province autonome sono tenute ad uniformare la propria legislazione di spesa non solo ai principi e alle regole tecniche previsti dall'ordinamento in vigore, ma anche ai principi di diritto che la giurisprudenza costituzionale ha enucleato in tema di copertura finanziaria, sancito dall'art. 81 Cost.

Con riferimento alla giurisprudenza costituzionale in tema di copertura finanziaria di nuovi o maggiori oneri, nell'anno 2021, è intervenuta, tra le altre, la sentenza n. 226 del 2021 con cui la Corte ha ribadito che il canone costituzionale dell'art. 81, c. 3, Cost. «opera direttamente, a prescindere dall'esistenza di

norme interposte» (*ex plurimis*, sent. n. 26 del 2013), applicandosi immediatamente anche agli enti territoriali ad autonomia speciale.

La Corte ha pure evidenziato che, tra le disposizioni direttamente attuative del precetto costituzionale, è da annoverare, in primo luogo, l'art. 19 della l. 31 dicembre 2009, n. 196, in forza del quale è disposta, anche nei confronti delle Regioni, la previa quantificazione della spesa quale presupposto della copertura finanziaria («per l'evidente motivo che non può essere assoggettata a copertura un'entità indefinita»: così la sent. n. 147 del 2018), con rinvio, quanto alle modalità di copertura, all'art. 17 della medesima legge di contabilità; la Corte ha, altresì, richiamato le disposizioni - ulteriormente specificative dell'art. 81, c. 3, Cost. - contenute nel d.lgs. n. 118 del 2011 e, in particolare, nell'art. 38, c. 1, a norma del quale «[l]e leggi regionali che prevedono spese a carattere continuativo quantificano l'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione e indicano l'onere a regime [...]»; solamente nel caso in cui non si tratti di spese obbligatorie possono rinviare le quantificazioni dell'onere annuo alla legge di bilancio.

La Corte, con la citata sentenza, ha dichiarato non conforme all'art. 81, c. 3, Cost., la legge della Regione Siciliana n. 16 del 2020, che ha demandato la definizione dell'adeguamento dell'indennità mensile pensionabile (in analogia a quanto riconosciuto ai corpi di polizia ad ordinamento civile) per il personale del Corpo forestale della Regione Siciliana alla contrattazione collettiva, senza individuare la relativa copertura finanziaria, in violazione delle competenze statuarie.

Trattandosi di spese afferenti al trattamento economico del personale dipendente, e, quindi, rientranti tra le spese obbligatorie aventi natura permanente, come espressamente previsto dall'art. 48, c. 1, lett. a), del medesimo d.lgs. n. 118 del 2011, la legge regionale impugnata avrebbe già dovuto quantificare, essa stessa, l'onere annuale e quello a regime e prevederne la copertura, dovendo, la contrattazione collettiva nel pubblico impiego, svolgersi nell'ambito di una provvista finanziaria assegnata e preventivamente definita.

Vanno pure segnalate tre sentenze (n. 247, n. 235, n. 215 del 2021), con cui la Corte costituzionale ha confermato l'orientamento circa la legittimazione della Corte dei conti a sollevare questione di legittimità costituzionale, in sede di giudizio di parificazione del rendiconto regionale, avverso le disposizioni di legge che determinano, nell'articolazione e nella gestione del bilancio stesso, effetti non consentiti dai principi posti a tutela degli equilibri economico-finanziari e dagli altri precetti costituzionali, che custodiscono la sana gestione finanziaria.

Tale legittimazione ricorre anche nei casi in cui la lesione dei precetti finanziari sia la conseguenza della violazione di parametri attinenti al riparto delle competenze, allorché la suddetta invasione sia funzionalmente correlata alla violazione degli artt. 81 e 97, c. 1, Cost., per aver determinato un incremento delle poste passive del bilancio (nella specie, in riferimento al costo del personale).

3. Nel corso dell'anno 2021, terzo anno della XVI legislatura, sono state approvate ventitré **leggi provinciali**, quattordici proposte dalla Giunta e nove di iniziativa consiliare.

Le leggi sono accompagnate dalle prescritte relazioni tecnico-finanziarie, pubblicate sul sito istituzionale del Consiglio provinciale⁹.

L'esame complessivo delle disposizioni e relative relazioni tecniche consente di affermare che vi è un graduale miglioramento medio della qualità ed accuratezza delle relazioni tecniche.

Si registrano, tuttavia, ancora relazioni che non sempre consentono una ricostruzione della quantificazione degli oneri riportati, oppure forniscono elementi insufficienti per una piena comprensione del percorso che ha portato alla quantificazione dell'onere stimato.

Possibili sottostime degli oneri possono rappresentare le premesse per evoluzioni negative delle grandezze finanziarie di bilancio, soprattutto in caso di poste di significativa rilevanza.

⁹ Mancano le relazioni per la l.p. n. 13/2021, che comunque non comporta oneri (Modificazioni del testo unico provinciale sulla tutela dell'ambiente dagli inquinamenti 1987 in materia di rilascio di dispositivi aerostatici) e ovviamente per la l.p. n. 17/2021 (approvazione rendiconto 2020).

Altrettanto deve affermarsi nel caso di scarsa esaustività delle relazioni finanziarie per le coperture finanziarie.

Vanno, pertanto, confermate talune indicazioni già formulate lo scorso anno, pur dando atto - come già detto - di una migliore qualità delle relazioni, nell'anno considerato, al fine di proseguire verso una sempre più puntuale definizione degli oneri sottesi alle disposizioni di spesa ed esaustività delle relazioni tecnico-finanziarie con riferimento alle modalità di copertura degli oneri.

a) Anche nel 2021, le esigenze economiche e socio-sanitarie derivate dalla pandemia o, comunque, la volontà di sostenere alcuni settori economici hanno motivato diversi interventi di spesa (in particolare, approvati con le leggi nn. 7 e n. 16), con l'utilizzo della tecnica del limite massimo di spesa (c.d. "tetto di spesa"), in relazione a individuate finalità, con copertura sul Cap. 953500 - Fondo destinato a far fronte ad oneri dipendenti da provvedimenti legislativi in corso - spese correnti; oppure a carico di altri fondi o capitoli di bilancio di settore.

Va dato atto che, per l'anno in esame, le relazioni tecniche, in diversi casi, danno conto dei dati e modalità con cui si è arrivati alla stima dell'onere.

È necessario che ciò avvenga puntualmente e siano sempre forniti gli elementi informativi alla base della determinazione del tetto di spesa, che va opportunamente quantificato in relazione ad obiettivi misurati.

Diversamente si introduce un elemento di incertezza circa gli effettivi contorni finanziari della decisione legislativa, quando l'ammontare di risorse non risulti coerente con la dimensione dell'intervento e lo stesso limite di spesa può risultare travolto dalla pressione degli elementi di base che determinano l'onere, in presenza non solo di diritti soggettivi, ma anche di situazioni più sfumate difficilmente comprimibili¹⁰.

b) Alcune disposizioni e relazioni tecniche di accompagnamento affermano che, dalla norma, non derivano oneri finanziari a carico del bilancio della Provincia; prevedono che la spesa sia a carico del bilancio di agenzie, enti strumentali, enti locali o altro, omettendo di riportare qualunque elemento informativo in ordine alla quantificazione della spesa e alla relativa copertura.

A titolo esemplificativo, si segnalano: l'art. 5 della l.p. n. 14 del 2021, che dispone "Alla copertura di eventuali oneri derivanti dall'applicazione dell'art. 2 provvede la Fondazione Hub innovazione Trentino (HIT), con il proprio bilancio"; l'art. 6, c. 2, della l.p. n. 21 del 2021, secondo il quale l'ampliamento delle attività svolte dalla Trentino School of Management (TSM) sono poste a carico della Società stessa; l'art. 19, che introduce l'art. 44-bis alla legge provinciale sulla tutela della salute 2010, che, al c. 4, dispone che l'onere, nel limite massimo di 15 ml, è posto a carico dell'Azienda provinciale per i servizi sanitari: la relazione tecnica dichiara, con un'affermazione meramente assertiva, che i fondi di riserva dell'Azienda risultano sufficientemente capienti.

Al riguardo, va confermato quanto già precisato nella scorsa relazione e cioè che, anche quando gli oneri finanziari che discendono dalla nuova o maggiore spesa non sono imputati direttamente al bilancio della Provincia, ma sono posti a carico del bilancio di enti che, comunque, gravitano nella sua sfera finanziaria, sussistono i medesimi oneri di verifica e dimostrazione della sostenibilità della spesa. La Corte costituzionale ha affermato, infatti, 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).

Va pure ricordato che il medesimo Giudice delle leggi, nella sentenza n. 92 del 1981, riguardante disposizioni statali, ha riconosciuto fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata con riferimento all'art. 81, c. 4, Cost., affermando, al punto di diritto n. 6, che "Tale principio costituzionale, infatti, non può essere eluso dal legislatore, addossando ad enti, rientranti nella così detta finanza pubblica allargata, nuove e maggiori spese, senza indicare i mezzi con cui farvi fronte. Il collegamento finanziario tra simili enti e lo Stato è infatti tale da dar luogo ad un unico complesso, come lo stesso

¹⁰ In tal senso, più ampiamente, si veda "Relazione quadrimestrale sulla tipologia di coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri".

legislatore ha riconosciuto con l'art. 27 della legge n. 468 del 1978, secondo cui «le leggi che comportano oneri, anche sotto forma di minori entrate, a carico di bilanci degli enti di cui al precedente art. 25, devono contenere la previsione dell'onere stesso nonché l'indicazione della copertura finanziaria riferita ai relativi bilanci, annuali e pluriennali.»”.

L'impugnato art. 6, invece, non si cura affatto di prevedere come gli enti in parola possano far fronte ad una spesa, che l'indagine istruttoria esperita dalla Corte ha accertato ingentissima, così violando il 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).”.

In linea con tali esigenze è, peraltro, la segnalata deliberazione di Giunta n. 2125 del 22 dicembre 2020, la quale precisa che la scheda che accompagna le proposte riporta anche “l'analisi degli effetti finanziari e gli eventuali maggiori oneri finanziari gravanti sul bilancio provinciale e sul sistema pubblico provinciale, con l'evidenza delle modalità per farvi fronte.”.

c) La relazione tecnica non può limitarsi ad indicare i risultati dell'attività di quantificazione/stima, ma deve fornire anche i dati ed i metodi utilizzati, le loro fonti e ogni altro elemento utile per consentire una verifica tecnica delle quantificazioni: ciò, al fine di rendere possibile la ricostruzione esaustiva del procedimento di quantificazione e la sottoposizione ad un vaglio di coerenza e di attendibilità dei dati e delle ipotesi sulle quali si fonda.

A titolo esemplificativo, mancano del tutto i criteri applicati per la determinazione dell'onere stimato, con riferimento ai seguenti artt. della l.p. n. 7/2021:

- all'art. 11, che ha inserito l'art. 13.1 nella l.p. n. 3/2020, prevedendo la concessione di contributi straordinari per il sostegno e il rilancio del settore vitivinicolo ed enoturistico trentino agli operatori che hanno risentito maggiormente degli effetti della pandemia da COVID-19 per interventi strutturali e per altri interventi di ampliamento, ammodernamento, riqualificazione e rilancio della loro attività. Il budget complessivo messo a disposizione, per l'anno 2021, è pari a 3 ml;

- all'art. 24, che prevede l'integrazione dei fondi di garanzia a favore dell'imprenditoria femminile, autorizzando la spesa di euro 500.000;

- all'art. 37, che autorizza la spesa per interventi nel settore della viabilità per 100 ml, per il 2023, prevedendo il ricorso all'indebitamento.

d) Le motivazioni circa l'assenza di impatto finanziario (clausola di invarianza), laddove presenti, per i singoli articoli sono talvolta apodittiche, pur in presenza di disposizioni che avrebbero meritato un approfondimento, così, ad esempio, per la l.p. n. 6, in particolare, con riferimento a tutte le disposizioni riguardanti le concessioni di derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico.

Chiarimenti puntuali forniti dalla Provincia, in sede di contraddittorio, hanno consentito di superare alcune perplessità manifestate. Sono, invece, da confermare le indicazioni sopra riportate.

In particolare, con riferimento a quanto osservato in relazione alla necessità che siano sempre forniti gli elementi informativi alla base della determinazione del tetto di spesa, la Provincia ha osservato che *“Nel caso dell'utilizzo della tecnica del limite di spesa massimo, la disposizione di norma rinvia alla Giunta provinciale la definizione dei criteri attuativi. Ciò anche in ottemperanza a quanto disposto dall'articolo 6-bis della l.p. n. 7/79, che al comma 1-bis prevede che «I provvedimenti di attuazione delle leggi provinciali che comportano nuove o maggiori spese o minori entrate devono prevedere criteri per la definizione delle priorità d'intervento, per la gradazione delle misure agevolative oppure per il dimensionamento delle iniziative, al fine di garantire nel tempo il rispetto delle dimensioni di spesa». Conseguentemente, fermo restando che la definizione del tetto di spesa è supportata da una analisi della politica che si intende attivare rispetto ai fabbisogni cui si intende dare risposta, l'indicazione di tali elementi nell'ambito della relazione tecnica verrebbe a rappresentare una anticipazione delle scelte decisionali attribuite in sede attuativa alla competenza della Giunta provinciale. Non è facile quindi trovare un compromesso e individuare gli elementi da riportare nell'ambito della relazione tecnica”*.

Al riguardo, come già osservato nella relazione dello scorso anno, il Collegio rileva che il richiamato art. 6-bis della l.p. n. 7 del 1979 riguarda la fase attuativa della legge e, dunque, un piano temporale diverso, e opportunamente prevede criteri che garantiscano, in fase di esecuzione, il non superamento delle autorizzazioni di spesa.

Diversamente opera la quantificazione dell'onere che deve accompagnare il disegno/proposta di legge, ossia il momento decisivo, al fine di valutare l'entità delle risorse necessarie a dare piena e completa attuazione alla disposizione e le modalità della relativa copertura. In assenza di una corretta quantificazione dell'onere associato alla previsione, potrebbe verificarsi che il completamento dell'intervento richieda risorse aggiuntive ed esondanti rispetto a quelle previste.

Potrebbe essere sufficiente esplicitare, nella relazione tecnica, l'analisi che viene condotta sui fabbisogni che si intendono soddisfare con l'intervento in via di approvazione, per dare contezza dell'adeguatezza della copertura prevista.

4. Il rendiconto generale della Provincia autonoma di Trento per l'esercizio finanziario 2021 è stato approvato dalla Giunta provinciale con deliberazione n. 710 del 29 aprile 2022 ed è stato trasmesso alla Sezione di controllo di Trento il 5 maggio 2022.

Nella relazione allegata al verbale n. 7, pervenuto il 10 maggio 2022, il Collegio dei revisori dei conti ha attestato la corrispondenza del rendiconto alle risultanze finali della gestione ed ha espresso parere favorevole al disegno di legge relativo al rendiconto dell'esercizio 2021, formulando alcune considerazioni e proposte, in particolare, sui debiti fuori bilancio.

Raccomanda, altresì, di verificare costantemente l'adeguatezza delle scelte organizzative per l'utilizzo e il controllo delle risorse del PNRR e del PNC.

Il Collegio non ha rilevato, in sede di verifica del rendiconto, irregolarità contabili che possano incidere sugli equilibri del bilancio 2021.

5. A chiusura dell'esercizio 2021, il risultato di amministrazione, (c.d. parte "A"), è stato quantificato in circa 600,81 milioni di euro (circa 287,50 milioni di euro, nel 2020; circa 287,50 milioni di euro, nel 2019). Considerando anche gli accantonamenti ed i vincoli, l'avanzo di amministrazione disponibile (c.d. parte "E"), alla chiusura dell'esercizio 2021, ammonta a circa 349,63 milioni di euro (nel 2020, pari a circa 218,41 milioni di euro; nel 2019, pari a circa 198,15 milioni di euro).

6. Nella parte accantonata del risultato di amministrazione, il fondo crediti di dubbia esigibilità ammonta a 53,54 milioni di euro, il fondo contenzioso a 8,4 milioni di euro.

Il Collegio dei revisori ha attestato la congruità dei due fondi.

Quanto al fondo residui perenti, è stata accantonata l'intera somma dei residui passivi perenti al 31 dicembre 2021, pari a euro 779.269.

Il fondo perdite società partecipate, per l'importo di euro 212.441,28, include le perdite anche pregresse delle società Pensplan Centrum s.p.a. (partecipata allo 0,99%), Euregio Plus SGR s.p.a. (partecipata al 4%) e Aeroporto Catullo s.p.a. (partecipata al 14,24%), come risultanti dai bilanci di esercizio, che non sono state ripianate (rispettivamente euro 15.466.977, euro 1.482.955 ed euro 27.337.423,00).

La parte relativa ad altri accantonamenti risulta di notevole entità, perché pari a 155 milioni di euro, e si riferisce alla stima delle risorse ricevute in eccesso dallo Stato, nel 2020 e nel 2021, per il ristoro della perdita di gettito connessa all'emergenza epidemiologica da Covid-19, ai sensi dell'art. 1, c. 823, della l. n. 178 del 2020.

La relazione sulla gestione precisa che la quantificazione puntuale delle risorse ricevute in eccesso, in relazione al 2020, verrà effettuata nel 2022; mentre, quella relativa al 2021, verrà effettuata nel 2023.

Con riguardo all'importo di 100 milioni, vincolato nel rendiconto 2020 per il medesimo motivo, come rammentato nel punto seguente in merito ai vincoli derivanti da leggi e dai principi contabili, l'Amministrazione ha rilevato che gli stessi risultavano da una prima stima del maggior ristoro statale rispetto alla perdita di gettito del medesimo esercizio, destinati al ristoro delle minori entrate tributarie del 2021.

In particolare, nel 2021, in sede di assestamento di bilancio, tale quota vincolata del risultato di amministrazione è stata applicata al bilancio, a fronte di una riduzione degli stanziamenti delle devoluzioni dei tributi erariali e dei tributi propri, resa necessaria al fine di adeguare le previsioni iniziali delle entrate tributarie, le quali non tenevano conto della seconda fase della crisi da COVID 19

che aveva inciso in misura rilevante sull'economia del territorio, in particolare nel settore del turismo invernale.

Sempre l'Amministrazione ha, poi, precisato che i 155 milioni accantonati sul risultato di amministrazione del 2021 attengono, invece, per circa 13 milioni di euro, alla stima dell'ulteriore quota di maggiori ristori 2020 e, per 142 milioni di euro, alla stima dei maggiori ristori 2021, corrispondente all'intero importo dei ristori afferenti al medesimo esercizio (importo che include i 100 milioni di avanzo 2020 e i 42 milioni di ristori aggiuntivi riconosciuti per il 2021).

7. La **parte vincolata del risultato di amministrazione** dell'esercizio 2021 è pari, complessivamente, a 29,40 milioni di euro, di cui, in particolare, 28,44 milioni sono classificati come "vincoli derivanti da trasferimenti". Gli importi maggiori riguardano, per 9,95 milioni, il vincolo sul contributo agli investimenti da amministrazioni centrali per fondo complementare al P.N.R.R. - programma di riqualificazione alloggi di edilizia residenziale pubblica e, per 6,69 milioni, il vincolo per trasferimenti correnti da amministrazioni centrali per fondo montagna (Covid-19).

Sono, inoltre, presenti vincoli classificati come "formalmente attribuiti dall'Ente", per euro 889.959,31, relativi al capitolo entrata n. 122020-002 ("Somme aggiuntive miglioramento ambientale") e capitolo uscita n. 619013 ("San Floriano - spese dirette") e, come "altri fondi vincolati", euro 59.294,60 per l'iniziativa "adotta un albero".

Durante il 2021, l'importo di euro 63.310,38, vincolato per la stessa iniziativa nell'esercizio 2020, è stato utilizzato interamente.

Infine, sono classificati come "vincoli derivanti da leggi e dai principi contabili" euro 20.416,36.

Da notare che le risorse vincolate nel risultato di amministrazione 2020 per tale classificazione erano pari a euro 100.070.318,26.

In particolare, il fondo per l'esercizio delle funzioni delle regioni e delle province autonome (art. 111 del d.l. n. 34/2020) per 100 milioni di euro e le quote diritti segreteria di spettanza della provincia per euro 70.318,26.

Entrambi gli importi sono stati applicati al bilancio 2021 e, in dettaglio, i 100 milioni sono stati impegnati nel 2021; mentre euro 70.318,26 sono transitati nel FPV, in aggiunta a ulteriori 74 mila accertati nel 2021.

8. Per quanto riguarda gli **equilibri di bilancio in sede di previsione**, i saldi di parte corrente risultano positivi, in ciascuno degli esercizi considerati nel bilancio; mentre i saldi di parte capitale risultano negativi.

Il finanziamento dei disavanzi di parte capitale è assicurato dai corrispondenti saldi positivi della parte corrente del bilancio.

A seguito delle variazioni apportate con l'assestamento, è mantenuto un equilibrio di bilancio di parte corrente idoneo a coprire lo squilibrio di parte capitale.

Per quanto riguarda gli **equilibri di bilancio di cassa in sede di previsione**, è garantito un fondo finale di cassa non negativo.

Gli equilibri di bilancio a consuntivo evidenziano un saldo positivo di competenza, pari a 526,66 milioni; un equilibrio di bilancio pari a 466,62 milioni e un equilibrio complessivo pari a 316,98 milioni.

Va rilevato, tuttavia, lo squilibrio di parte capitale (circa -808,75 milioni riguardo il primo saldo).

È, invece, in equilibrio la parte corrente (circa 1.335,41 milioni riguardo il primo saldo).

Le attività finanziarie sono in equilibrio (circa 34,35 milioni).

Il fondo cassa finale è positivo (3.215,29 milioni).

Le riscossioni avvenute nel 2021 superano i pagamenti per un importo di euro 452.458.984,77.

9. Le **entrate di competenza** accertate a consuntivo sono pari a 5.419,44 milioni (+6,99%, rispetto all'anno precedente), a fronte di una previsione iniziale di 5.540,34 milioni e una finale di 5.679,64 milioni, con un livello di accertamento del 95,42%.

Nell'esercizio 2021, sul totale delle entrate accertate, le entrate per tributi devoluti e per tributi regolati alle autonomie speciali (titolo 1, tipologia 103), accertate per 3.941,21 ml, incidono per il 72,72%; mentre le entrate da imposte, tasse e proventi assimilati (titolo 1, tipologia 101), accertate per 427,76 ml, pesano per il 7,89%.

10. Con riferimento alle **entrate da tributi**, si segnala la sentenza 27 maggio 2021, n. 107, con la quale la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 39, cc. 14-*quater*, 14-*quinquies*, 14-*sexies* e 14-*septies*, del d.l. 30 dicembre 2019, n. 162, che introduce modifiche alla disciplina delle tasse automobilistiche, confermando che la tassa automobilistica provinciale è un tributo proprio "in senso stretto" della Provincia autonoma e, di conseguenza, lo Stato non può intervenire sul relativo gettito e sulla sua regolazione, senza violare l'art. 73, c. 1, dello Statuto.

Il Collegio dei revisori, nella relazione allo schema di rendiconto, ha affermato che l'andamento delle entrate tributarie, nel 2021, "ha registrato un miglioramento, rispetto al dato rilevato nell'anno precedente, con una variazione del 7,8% sia con riferimento alla componente ordinaria, che evidenzia una ripresa dopo la contrazione riconducibile alla pandemia da Covid-19 registrata nel 2020, sia con riferimento ad alcune poste arretrate. Tra i gettiti arretrati definiti nel 2021, sono state rimborsate una parte delle riserve erariali trattenute nel periodo 2014-2018 e una parte delle entrate derivanti da giochi, specificati dal comma 6 dell'articolo 16 del d.l. n. 146/2021."

11. I trasferimenti correnti da Amministrazioni centrali hanno subito la maggiore contrazione rispetto al 2020, sia per gli accertamenti (da 246 milioni nel 2020 a 173 milioni nel 2021), che per le riscossioni (da 232 milioni del 2020 ai 166 milioni del 2021).

Nel 2020, rispetto al 2019, al contrario, si era registrato un notevole incremento (rispettivamente per gli accertamenti +193 milioni e per le riscossioni +187 milioni).

I valori del 2021 sono, comunque, superiori a quelli del 2019 (accertamenti per 72 milioni e riscossioni per 58 milioni), posto che, a partire dal 2020, sono presenti entrate attinenti all'emergenza Covid-19.

12. In sede istruttoria, è stato chiesto alla Provincia di relazionare in merito all'**impatto delle misure connesse all'emergenza da Covid-19** sulle entrate del bilancio provinciale nell'anno 2021, distintamente per titolo e per tipologia.

L'Amministrazione ha trasmesso tabelle con gli importi relativi agli stanziamenti e agli accertamenti sui trasferimenti per l'emergenza da Covid-19.

Il totale complessivo delle entrate, stanziato per l'emergenza da Covid-19 nel 2021, risulta pari a circa 182 milioni, di cui circa 154,34 milioni, riferiti proprio ai trasferimenti correnti da Amministrazioni pubbliche.

Il totale complessivo accertato, invece, risulta pari a circa 157,27 milioni, di cui circa 126,73 milioni riferiti a trasferimenti correnti da Amministrazioni pubbliche.

Per quanto riguarda l'ulteriore dettaglio degli stanziamenti e degli accertamenti, l'Amministrazione ha indicato, con riguardo ai trasferimenti correnti da Amministrazioni centrali, a titolo di trasferimenti a favore della Provincia autonoma a copertura delle minori entrate, stanziamenti per 42,37 milioni (completamente non accertati), a titolo di trasferimenti a favore degli enti locali a copertura minori entrate o maggiori spese Covid-19, stanziamenti per 2,55 milioni (accertati per 6,78 milioni) e, a titolo di altri trasferimenti generici, stanziamenti per 109,42 milioni (accertati per 119,96 milioni, solo tipologia 101).

13. Le **entrate extra tributarie** del titolo 3 aumentano, nel 2021, rispetto al 2020, sia per gli accertamenti (+49,69 milioni, pari a 23,91%) che per le riscossioni (+67,05 milioni, pari a 37,56%).

In particolare, il capitolo 132986 "Rimborso da agenzie provinciali" passa dai 16 milioni del 2020 ai 32 milioni del 2021, sia per gli accertamenti che per le riscossioni.

14. Le **riscossioni di competenza**, nell'esercizio 2021, sono pari a 5.139,19 milioni (94,83% degli accertamenti); mentre i residui attivi dell'esercizio da riportare sono pari ad euro 280,25 milioni (5,17% degli accertamenti).

Le **riscossioni totali** (competenza e residui) sono pari a euro 5.438,10 milioni.

Rispetto all'esercizio 2020, la capacità di riscossione (riscossioni di competenza/previsioni finali di competenza), pari a 90,48%, evidenzia un aumento (83,96%). In particolare, con riguardo al titolo 3 "entrate extratributarie", la capacità di riscossione è pari, nel 2021, a 91,66%, a fronte del 85,88% del 2020, e, con riguardo al titolo 2 "trasferimenti correnti", la capacità di riscossione è pari, nel 2021, a 93,59%, a fronte del 91,59% del 2020.

È diminuita, invece, la capacità di riscossione del titolo 4 "entrate in conto capitale", passata da 88,39% del 2020 a 81,92% del 2021.

Il confronto tra gli esercizi 2020 - 2021 dei risultati della velocità di riscossione (riscossioni di competenza/accertamenti di competenza) evidenzia una sostanziale stabilità (pari, rispettivamente, a 94,63% e a 94,83%).

15. Gli **impegni di competenza** ammontano a 5.093,35 milioni (con un incremento del 3,99%, rispetto all'esercizio precedente), a fronte di previsioni finali di 7.469,84 milioni, con un indice di utilizzo delle risorse disponibili (capacità di impegno, data dal rapporto tra impegni di competenza e previsioni definitive di competenza), pari al 68,19%.

Gli impegni delle spese correnti (titolo 1), pari a 3.815,11 milioni, in aumento rispetto al 2020 (3.387,88 milioni), incidono sul totale delle spese per il 74,90%.

Gli impegni per spese in conto capitale (titolo 2) sono pari a 930,11 milioni e rappresentano il 18,26% del totale delle spese.

Il rapporto di incidenza aumenta, però, per le spese correnti passando da 69,17% del 2020 a 74,90% del 2021; mentre diminuisce il rapporto di incidenza relativo alle spese in conto capitale, che passa da 24,42% del 2020 a 18,26% del 2021.

Con riferimento alla capacità di impegno, si rileva, per le spese correnti, un indicatore pari a 96,46%, in aumento rispetto a quello rilevato nel 2020, che era pari a 87,97%, perché, nel 2020, non era stato impegnato il concorso agli obiettivi di finanza pubblica.

Al netto di tale posta, il grado di realizzo, nel 2020, risultava pari al 95,42%.

Con riferimento alle spese in conto capitale, l'indicatore è pari a 33,61%, in diminuzione rispetto a quello rilevato nel 2020 (42,61%).

16. I **pagamenti in conto competenza** sono pari a 80,79% dei relativi impegni (nel 2020, erano pari a 83,59%); mentre i **pagamenti totali** (competenza e residui) corrispondono a 70,29% degli impegni di competenza e dei residui al 1° gennaio 2021 (nel 2020, era pari a 70,59%).

Il rapporto tra il volume complessivo dei pagamenti effettuati (in conto competenza ed in conto residui) e la massa spendibile (la somma degli stanziamenti definitivi e i residui iniziali) è pari al 52,65%.

Per le spese correnti, tale indicatore è pari a 82,52% e, per le spese in conto capitale, è pari a 24,75%.

17. Il **quadro generale riassuntivo**, allegato al rendiconto 2021, raffronta il totale complessivo delle entrate, in termini di accertamenti (utilizzo dell'avanzo di amministrazione applicato al bilancio, fondi pluriennali vincolati per spese correnti, per spese in conto capitale e per incremento delle attività finanziarie, totale delle entrate dell'esercizio), con il totale complessivo delle spese, in termini di impegni (eventuali disavanzi, totale delle spese dell'esercizio, i fondi pluriennali vincolati di spesa di parte corrente, in conto capitale e per attività finanziarie), determinando il risultato della **gestione di competenza**, che evidenzia, nell'esercizio 2021, un avanzo pari a circa 526,66 milioni (nel 2020, tale saldo era pari a circa 339,62 milioni).

Al netto dell'utilizzo dell'avanzo di amministrazione, pari, nel 2021, a 334,17 milioni, il risultato della **gestione di competenza potenziata** è pari a 192,49 milioni (nel 2020, era pari a 106,2 milioni).

18. Con delibera di Giunta provinciale n. 287 del 4 marzo 2022, acquisito il parere dell'Organo di revisione economico-finanziario, è stato approvato il **riaccertamento ordinario dei residui attivi e passivi**, al 31 dicembre 2021, e la conseguente variazione di bilancio.

Come prescritto dal principio contabile 9.1, allegato 4/2 del d.lgs. n. 118/2011, tale provvedimento e i relativi allegati sono stati trasmessi al Tesoriere.

In allegato alla delibera (allegato A5, per i residui attivi, e allegato A6, per i residui passivi), è riportato il dettaglio dei residui per ciascun anno di provenienza (compreso quello della gestione di competenza).

19. L'entità dei **residui attivi** fa registrare una contrazione del 2,70% rispetto all'esercizio precedente, passando da 1.091,1 milioni, al 31 dicembre 2020, a 1.061,7 milioni, al 31 dicembre 2021.

Il 46,30% dei residui attivi evidenzia un alto grado di vetustà, riferendosi ad esercizi anteriori al 2017 (491,51 milioni), concentrati soprattutto nel titolo 4 (circa 361,11 milioni).

Inoltre, sono presenti residui vetusti del titolo 3, per circa 33,1 milioni, relativi a "rimborsi di entrata", per circa 22,29 milioni, e a "sanzioni emesse su attività di controllo nei confronti di imprese", per circa 8,96 milioni.

Al riguardo, si rileva che, nell'esercizio 2021, le riscossioni dei residui vetusti del titolo 3 sono state pari ad euro 1.674.290,34 (4,68% dei residui vetusti del titolo 3, pari, complessivamente, ad euro 35.801.912,37); mentre sono stati stralciati o cancellati per euro 1.053.974,68.

Per quanto riguarda le somme iscritte a ruolo al 1° gennaio 2021, per residui antecedenti all'esercizio 2017 (circa 20,91 milioni di euro), sono stati effettivamente riscossi solo euro 108.787,91, corrispondenti ad appena 0,52%.

Ne deriva la dubbia esigibilità di tali somme, ancorché iscritte a ruolo.

Si rammenta che, al punto 17 delle sintesi della relazione allegata alla decisione n. 3/PARI/2021 del 28 giugno 2021, si dava atto che la Provincia "ha deciso di accantonare nel rendiconto 2020 il 100% dei residui attivi al 31/12/2020 del titolo III, iscritti a ruolo ed accertati antecedentemente il 31.12.2016", a riscontro delle misure adottate con riferimento all'opportunità di un accantonamento prudenziale al FCDE.

L'Amministrazione ha confermato che, anche nel 2021, è stato accantonato il 100% dei residui attivi al 31 dicembre 2021 del titolo 3, iscritti a ruolo *ante* 2017.

A seguito del riaccertamento ordinario (delibera n. 287 del 4 marzo 2022), sono stati riconosciuti assolutamente inesigibili o insussistenti, quindi da eliminare dalle scritture contabili, crediti per circa 78,97 milioni (di cui euro 76,40 milioni provenienti dalla competenza 2021).

Si rileva il raddoppio, da un esercizio all'altro (37,68 milioni, nell'esercizio 2020, e 18,46 milioni, nell'esercizio 2019), dei residui eliminati.

L'incremento maggiore è riscontrabile principalmente nelle minori entrate, conseguenti ad importi già incassati in esercizi precedenti e/o imputati a capitoli differenti, per carenze informative sui titoli concernenti il credito o non imputati correttamente a bilancio.

Si rileva, infatti, nei residui attivi eliminati per tali motivi, un aumento, nel 2021, di 52,1 milioni, rispetto ai residui cancellati, per il medesimo motivo, in sede di riaccertamento ordinario 2020 (euro 3.758,08).

L'Amministrazione, in riscontro alla nota istruttoria integrativa (punto 9 della nota prot. 789/2022), ha precisato che "Le minori entrate in esame sono principalmente riconducibili alla cancellazione di entrate erroneamente imputate sull'esercizio 2021. Le principali voci riguardano l'accertamento di canoni di utilizzazione acque pubbliche per euro 43 milioni di euro imputato all'esercizio 2021 anziché all'esercizio 2022 e l'accertamento nel 2021 di trasferimenti statali per la calamità Vaia 2018 per euro 8,2 milioni relativo a somme già imputate al 2021 con il riaccertamento dei residui del 2020."

Inoltre, sono stati riconosciuti inesigibili, al 31 dicembre 2021, in quanto da reimputare ai pertinenti esercizi in cui saranno esigibili, crediti per circa 118,79 milioni.

L'indice di smaltimento dei residui attivi, per effetto delle riscossioni, calcolato sui residui risultanti a fine 2020, corrisponde a 27,39% (nel 2020, 22,46%; nel 2019, 52,76%; nel 2018, 26,67%; nel 2017, 38,83%).

20. Con particolare riguardo ai **crediti per devoluzione di tributi erariali**, nell'esercizio 2021, la Provincia ha iscritto tra i residui attivi (titolo 1, tipologia 103) la somma di circa 443,9 milioni, di cui 308,2 milioni per residui attivi da esercizi precedenti e 135,7 milioni per residui attivi dell'esercizio di competenza.

Al riguardo, il Ministero dell'economia e delle finanze, con nota del 2 maggio 2022, ha comunicato le voci passive di pertinenza della Provincia autonoma di Trento, relative all'iscrizione nel bilancio dello Stato di residui passivi di competenza, pari a 120 milioni e nel conto del patrimonio di residui in perenzione pari 393 milioni (al netto di 153 milioni quali somme perente di provenienza 2010, riferite alle economie effettuate nell'esercizio finanziario 2021 - in fase di consuntivazione da parte della RGS), perché riferite a spettanze che saranno attribuite nell'anno 2022.

Il Ministero ha ribadito che la reiscrizione nel bilancio dello Stato delle somme andate in perenzione è subordinata alla disponibilità dei fondi di riserva per la riassegnazione dei residui perenti, nonché al mantenimento dell'equilibrio dei saldi di finanza pubblica.

Per quanto riguarda i trasferimenti dallo Stato (titolo 2, tipologia 101), pari a circa 19,8 milioni, non si è ancora concluso il confronto, in corso ormai da anni, con lo stesso Ministero finalizzato alla conciliazione dei residui.

Si raccomanda una costante verifica dell'allineamento dei crediti esposti nei confronti dello Stato, tenuto, altresì, conto della significativa massa dei residui attivi vetusti iscritti nel titolo 1 del rendiconto della Provincia.

21. L'entità dei **residui passivi** fa registrare un aumento del 4,32%, rispetto all'esercizio precedente, passando da 2.000,06 milioni a 2.086,53 milioni.

Nel 2021, i residui passivi derivanti dalla competenza sono aumentati rispetto a quelli rilevati a fine 2019, passando da 803,77 milioni a 978,33 milioni.

Oltre il 19% delle somme impegnate nel 2021, non sono state pagate nell'esercizio di riferimento, andando ad incrementare il volume dei residui.

Il 67,10% dei residui passivi totali si riferisce a spese in conto capitale e, in gran parte, sono relativi agli ultimi tre esercizi.

I residui passivi riferiti ad esercizi anteriori al 2017 sono pari a circa 334,31 milioni e rappresentano circa il 16,02% del totale (i residui riferiti ad esercizi anteriori al 2016 erano pari al 14,04% del totale, nel 2020). Si tratta quasi esclusivamente di spese relative al titolo 2.

La movimentazione dei residui passivi in conto capitale, nel 2021, evidenzia pagamenti per circa 513,77 milioni, a fronte di residui iniziali da pagare pari a circa 1.547,11 milioni (pagamenti su residui iniziali corrispondenti a circa il 33,20%, in aumento rispetto all'esercizio 2020), con un totale finale da pagare di circa 1.023,75 milioni.

A seguito del riaccertamento ordinario, sono stati riconosciuti assolutamente inesigibili o insussistenti, quindi da eliminare dalle scritture contabili, debiti per 33,68 milioni (di cui 24,72 milioni provenienti dalla competenza 2021).

In istruttoria, è stato richiesto di precisare le cause di cancellazione di tali residui e l'Amministrazione ha dato riscontro, in termini generali, riferendo che *"...la cancellazione ha riguardato impegni non sorretti da obbligazioni giuridiche perfezionate, totali o parziali, a seguito della mancata realizzazione della prestazione ovvero della parziale realizzazione della stessa."*

Sono stati, invece, reimputati agli esercizi successivi, in cui risultano esigibili, debiti per circa 665,68 milioni.

L'indice di smaltimento dei residui passivi, per effetto dei pagamenti, calcolato sui residui risultanti a fine 2020, corrisponde al 43,53% (nel 2020, 37,99%; nel 2019, 32,80%; nel 2018, 36,58%; nel 2017, 23,92%).

22. In ordine alla somma tuttora iscritta tra i **residui passivi perenti** (euro 779.269,34), istituto abrogato dalla Provincia con l.p. n. 9/2004, va rilevato che, rispetto al 2020, l'entità è diminuita per effetto della riassegnazione in bilancio di euro 556.975,51, con utilizzo della quota accantonata sul

risultato di amministrazione per residui perenti e delle insussistenze di debiti già inclusi tra i residui perenti per euro 110.294,31.

Nel 2021, è stata accantonata, nel risultato di amministrazione, l'intera somma nell'apposito fondo residui perenti (come già verificatosi sin dall'esercizio 2016).

23. L'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti (d.p.c.m. 22 settembre 2014) corrisponde a -11,33 giorni, mentre l'importo dei pagamenti effettuati dopo la scadenza corrisponde a circa 77,20 milioni.

La Provincia, quindi, paga, in media, i propri fornitori con undici giorni di anticipo, rispetto al termine *standard* imposto dalla normativa vigente (30 gg.), pur permanendo una somma significativa di pagamenti tardivi.

L'organo di revisione ha attestato che le misure adottate per garantire la tempestività dei pagamenti sono congrue e che vengono rilevati, senza ritardi, sulla piattaforma PCC i dati relativi alle fatture scadute, precisando, altresì, che tale rilevazione rispetta quanto richiesto dall'art. 7-bis, c. 4, del d.l. n. 35/2013 e s.m.

L'ammontare dei debiti commerciali scaduti al 31 dicembre 2021 (circa 5,2 milioni) è stato quantificato, ai sensi dell'art. 1, c. 859, della l. n. 145/2018, nonché pubblicato, ai sensi dell'art. 33 del d.lgs. n. 33/2013.

24. Il conto di cassa, al 31 dicembre 2021, registra un saldo pari a circa 3.215,30 milioni.

La Provincia autonoma ha fornito le risultanze contabili complessive del rendiconto, del SIOPE e del verbale della verifica di cassa, sottoscritto dal tesoriere e dal dirigente del servizio entrate finanze, che risultano allineate.

Il Collegio dei revisori, nella relazione al rendiconto dell'esercizio 2021, ha attestato che *"i pagamenti e le riscossioni, sia in conto competenza che in conto residui, coincidono con i dati riportati nel conto giudiziale del tesoriere dell'ente, UniCredit S.p.A. in qualità di capofila, ricevuto dalla Provincia il 24 febbraio 2022."*

L'Amministrazione ha precisato di aver depositato il conto giudiziale del Tesoriere, per l'anno 2021, in data 23 maggio 2022, mediante la piattaforma SIRECO.

25. Con riguardo alle voci inserite nelle spese per conto terzi e partite di giro, si registra uno scostamento (in termini percentuali: +7,41%) tra previsioni iniziali (euro 355.000.000,00) e finali (euro 381.331.124,00). Lo scostamento risulta superiore rispetto a quello rilevato nel precedente esercizio (nel 2020, era +5,34%; nel 2019, era +13,92%).

In competenza, le entrate e le spese per conto terzi e le partite di giro sono allineate; mentre si rileva la differenza negativa tra i pagamenti (euro 287.288.777,53) e le riscossioni (euro 280.849.719,76) pari a euro 6.439.057,77.

Al contrario, nel 2020, la differenza risultava positiva, pari a euro 5.496.127,85 (i pagamenti erano pari a euro 272.397.101,67; mentre, le riscossioni erano pari a euro 277.893.229,52).

L'Organo di revisione ha attestato che le poste inserite tra i servizi per conto di terzi e le partite di giro risultano conformi al principio contabile applicato (allegato 4/2 del d.lgs. n. 118/2011, part. 7).

26. Le principali variazioni al bilancio di previsione, nel corso del 2020, hanno portato gli stanziamenti finali a 7.469,84 milioni.

In particolare, le variazioni sono intervenute con la legge di assestamento (l.p. n. 18/2021) per 28,41 milioni (applicazione dell'avanzo di amministrazione per 115,76 milioni, maggiori entrate per 81,62 milioni, minori entrate per 105 milioni - relativi a entrate tributarie influenzate dal protrarsi degli effetti della pandemia - e minori entrate per circa 64 milioni, in relazione alla riprogrammazione dei tempi di realizzazione degli interventi in conto capitale); con la deliberazione di Giunta provinciale 5 marzo 2021, n. 326, concernente il riaccertamento ordinario dei residui attivi e passivi al 31 dicembre 2020, per 635,53 milioni (di cui 559,68 milioni riferiti al fondo pluriennale vincolato e 75,85 milioni a entrate riprogrammate); con più deliberazioni di Giunta provinciale, per 327,96 milioni.

L'Amministrazione ha confermato che le variazioni di bilancio sono state comunicate al tesoriere, ai sensi dell'art. 51, c. 9, del d.lgs. n. 118/2011.

27. Nel corso del 2021, il legislatore provinciale è intervenuto per fronteggiare la crisi derivata dalla pandemia con la l.p. 17 maggio 2021, n. 7, recante *“Prime misure del 2021 connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 e conseguente variazione al bilancio di previsione della Provincia autonoma di Trento per gli esercizi finanziari 2021 – 2023”*.

Per quanto riguarda la l.p. n. 3 del 2020, dalla relazione sulla copertura finanziaria, si possono ricavare alcuni importi messi a disposizione sul bilancio provinciale, in riferimento all'impatto finanziario.

Per il 2021, le risorse messe a disposizione con riferimento agli articoli della legge, come desunte dalla relazione tecnica, sono pari ad euro 157.340.000,00, di cui euro 150.890.000,00 come spesa corrente (titolo 1 del bilancio) e euro 3.600.000,00 a disposizione come investimenti (titolo 2 del bilancio); mentre euro 2.850.000,00 come spese per incremento attività finanziarie (titolo 3 del bilancio).

In particolare, si rileva che l'importo maggiore, pari ad euro 118.510.000,00, è relativo a ristori per operatori economici che hanno subito gravi perdite a causa del Covid-19.

Con riferimento all'emergenza Covid-19, tuttavia, è necessario evidenziare che non risultano immediatamente desumibili i dati relativi alle spese impegnate e pagate nell'esercizio 2020; in particolare, quelle effettuate direttamente a valere su risorse provinciali per **interventi nei settori non sanitari**.

Al riguardo, in sede istruttoria, è stato chiesto alla Provincia di relazionare in merito all'impatto delle misure connesse all'emergenza da Covid-19 sulle spese del bilancio provinciale nell'anno 2021.

In riscontro, l'Amministrazione ha trasmesso alcune tabelle con gli importi disaggregati per missione, in termini di spese stanziare, utilizzi in conto competenza e pagamenti, distinguendo separatamente quelle finanziate con risorse provinciali da quelle finanziate con risorse statali.

In termini di utilizzi, con riferimento alle risorse provinciali, risultano complessivi 189,39 milioni; mentre, con riferimento alle risorse statali, risultano utilizzi complessivi per 104,55 milioni.

Si è, comunque, proceduto ad un esame analitico del rendiconto e si è constatata la presenza di numerosi capitoli concernenti interventi connessi all'emergenza da Covid-19, e si è effettuata una estrazione dei capitoli, di cui si dà conto nella relazione.

28. La l.p. 4 agosto 2021, n. 18 (**legge di assestamento**) ha apportato le variazioni agli stanziamenti del bilancio di previsione 2021-2023, che hanno riguardato sostanzialmente: l'applicazione di una ulteriore parte dell'avanzo di amministrazione 2020, oltre a quella disposta con la l.p. n. 7/2021, per la parte vincolata e accantonata; l'adeguamento delle entrate tributarie 2021, tenuto conto degli effetti della seconda ondata della pandemia da Covid-19 e dei ristori statali, ivi inclusi i maggiori ristori registrati nel 2020 - stimati nell'importo di 100 milioni - che, in coerenza con quanto disposto dall'art. 1, c. 823 della l. n. 178 del 2020, sono stati specificatamente vincolati sul risultato di amministrazione del medesimo esercizio, nonché della restituzione da parte dello Stato di una quota delle riserve all'erario trattenute nel periodo 2014-2018; l'adeguamento del concorso agli obiettivi di finanza pubblica nazionale, in particolare a seguito di un maggior accollo dello stesso da parte della Regione; la copertura dei maggiori fabbisogni registrati su numerosi capitoli di bilancio rispetto agli stanziamenti autorizzati in sede di bilancio di previsione, in particolare nei settori della sanità e della scuola, nonché la finalizzazione delle ulteriori risorse disponibili al rafforzamento della manovra approvata con la l.p. n. 7 del 2021, per il sostegno allo sviluppo del sistema economico locale, in particolare attraverso il finanziamento di investimenti pubblici e il sostegno di investimenti privati.

La Relazione sulla gestione, con riguardo alle variazioni apportate dalla legge di assestamento, rileva, che *“Con tale manovra è stata applicata una ulteriore parte dell'avanzo di amministrazione del 2020 per 115,76 milioni di euro afferente quote accantonate e vincolate e sono state stanziare ulteriori entrate per trasferimenti ed entrate extra tributarie per 81,62 milioni di euro. Sono stati invece ridotti gli stanziamenti di entrate tributarie in considerazione del protrarsi degli effetti della pandemia, in parte compensati dalla restituzione di una parte delle riserve erariali trattenute negli anni 2014-2018, per un saldo complessivo di -105 milioni di euro, e gli*

stanziamenti delle entrate in conto capitale per circa 64 milioni di euro principalmente in relazione alla riprogrammazione dei tempi di realizzazione degli interventi cui erano finalizzate.”.

29. In merito ai **fondi di riserva**, si rammenta che nella missione 20 “Fondi e accantonamenti”, programma 1 “Fondi di riserva”, nell’esercizio 2020, era stato istituito il cap. 953114 “Fondo per le risorse destinate all’emergenza sanitaria Covid 19” con una previsione iniziale di 217 milioni e che, per effetto di storni a favore del fondo spese obbligatorie e impreviste, si era ridotto a 52 milioni, confluiti nell’avanzo di amministrazione.

Al riguardo, la Provincia aveva dichiarato che gli stanziamenti del fondo in oggetto “alimentato con le risorse attribuite dallo Stato a titolo di ristoro delle minori entrate con l’art. 111 del d.l. n. 34 del 2020 e ss.mm.” sono stati destinati per “165 milioni fin dall’origine (...) al finanziamento di investimenti il cui riparto ha formato oggetto della Risoluzione del Consiglio provinciale n. 17 di data 8 ottobre 2020, mentre i rimanenti 52 milioni di euro sono stati finalizzati a confluire nell’avanzo di amministrazione.”.

Nel corso del 2021, l’Amministrazione ha precisato che il capitolo non ha avuto alcuna movimentazione e che lo stanziamento iniziale e finale è pari a zero.

30. L’**indebitamento** diretto della Provincia autonoma, attestato dal Collegio dei revisori, nella relazione al rendiconto 2021, è pari a 92,28 milioni, per debiti di finanziamento nei confronti della Regione Trentino-Alto Adige.

Sommando al debito diretto l’importo delle garanzie prestate agli enti e alle società partecipate, pari a 1.358,03 milioni, il debito complessivo della Provincia, al 31 dicembre 2021, risulta pari a 1.450,32 milioni.

Si ricorda, infatti, che le garanzie rilasciate dalla Provincia autonoma contribuiscono alla determinazione del limite di indebitamento, ai sensi dell’art. 62, c. 6, del d.lgs. n. 118/2011 (cfr. Sezione delle Autonomie deliberazione n. 30/2015/QMIG), salvo quelle per le quali sia stato accantonato l’intero importo del debito garantito.

Per quanto riguarda il rispetto del limite di indebitamento prescritto dall’art. 62, c. 6, del d.lgs. n. 118/2011, il Collegio dei revisori ha attestato l’ampio rispetto del vincolo stabilito dalla norma.

Tale risultato sconta, peraltro, come già rilevato nei precedenti giudizi di parifica, il mancato scorporo dalle entrate correnti delle risorse necessariamente destinate alla sanità (circa 1,3 miliardi di euro).

Sul calcolo del limite di indebitamento, la Provincia rileva nuovamente che: “La considerazione, [...], di tutte le entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa (titolo I), deriva dal fatto che la Provincia finanzia tutte le spese del proprio bilancio, ivi incluse quelle afferenti il settore sanitario, con l’insieme delle risorse che alimentano la finanza provinciale, senza vincoli di destinazione di specifiche entrate tributarie. Peraltro, si evidenzia come, anche ipotizzando di scorporare dalle entrate del Titolo I le risorse finalizzate al finanziamento della gestione del servizio sanitario provinciale (1.295,6 milioni di euro), il valore netto residuo risulterebbe pari a circa 3.073,4 milioni di euro, con un’incidenza delle rate di ammortamento del debito diretto e potenziale, che risultano pari a 303,1 milioni di euro, corrispondente al 9,86%.”.

31. Con riferimento all’esposizione debitoria dell’intero sistema pubblico provinciale (Provincia, agenzie, enti pubblici strumentali, enti locali, fondazioni e società di sistema), l’**indebitamento del sistema provinciale territoriale integrato** ammonta, al 31 dicembre 2021, al netto delle operazioni infragruppo, ma comprensivo dei rapporti finanziari con la Regione, a complessivi 1.559,70 milioni, in leggera flessione (-2,34%) rispetto al 2020.

La quota maggiore di debito è allocata in capo alle società Cassa del Trentino (62,26% del totale, in aumento rispetto al 2020) e Patrimonio del Trentino (11,22% del totale).

Tale massa debitoria incide sulle entrate proprie (titoli 1 e 3) nella misura del 33,71% (nel 2020, era il 37,48%), sulle entrate correnti (titoli 1-2-3) nella misura del 31,90% (nel 2020 era il 34,74%) e corrisponde ad un debito *pro-capite* pari ad euro 2.863,17 (nel 2020 era pari ad euro 2.942,69).

Esso è pari, altresì, all'8,04% del PIL provinciale, stimato dall'Istituto di Statistica della Provincia in 21.033,53 milioni.

Oltre a quanto appena rilevato, la Provincia autonoma, come visto negli esercizi precedenti, ha accumulato una significativa massa di residui passivi (debiti con titolo giuridico rappresentato dal provvedimento di assegnazione da parte della Provincia) nei confronti di soggetti facenti parte del sistema territoriale integrato, per un importo complessivo, nel 2021, di 1.446,09 milioni (+2,52% rispetto al 2020), a fronte di residui attivi (crediti) pari a 13,57 milioni (-17,87% rispetto al 2020).

Ciò è imputabile al criterio di erogazione adottato dall'Amministrazione, che provvede ai pagamenti su presentazione del fabbisogno.

Particolarmente significativa appare, per dimensione, la massa di crediti vantati dalle Agenzie, pari a 575,05 milioni (di cui 364,47 milioni verso APIAE); 336,60 milioni dall'Azienda provinciale per i servizi sanitari e 156 milioni dall'Università degli studi di Trento.

Come è già stato rilevato, tali somme costituiscono un debito di cassa, al quale la Provincia dovrà far fronte entro termini certi, determinando, altrimenti, possibili criticità nei bilanci dei soggetti creditori. Ciò impone un'attenta gestione dei flussi di cassa e delle modalità di erogazione dei trasferimenti ai soggetti a "finanza provinciale derivata", programmando idonee modalità per il progressivo abbattimento della complessiva esposizione debitoria.

32. In ordine alle concessioni di credito assegnate dalla Regione autonoma Trentino-Alto Adige, ex art. 1 della l.r. n. 8/2012 e ss.mm.ii., sono ormai consolidati i risultati interpretativi a cui è giunta questa Corte.

Fermi restando i rilievi e le osservazioni già formulati nei precedenti giudizi di parifica, in istruttoria è stato accertato che, relativamente al valore dei fondi (per euro 73.348.017,61) gestiti da Finanziaria Internazionale Investiments SGR s.p.a., risulta che, al 31 dicembre 2021, il valore complessivo netto del fondo ammontava ad euro 54.510.378,76, con una perdita potenziale di quasi 19 milioni.

Inoltre, in relazione ai rimborsi parziali ottenuti nell'esercizio 2021 (pari ad euro 908.766,03), non è chiaro se le quote di classe "B" abbiano subito un disavanzo, per garantire il rimborso del valore di sottoscrizione delle quote di classe "A".

Sullo specifico punto, la Provincia ha fornito i seguenti chiarimenti¹¹: *"Nel 2021 il Consiglio di Amministrazione di Finanziaria Internazionale Investiments SGR S.p.A. ha deliberato la distribuzione ai sottoscrittori del fondo Strategico Trentino-Alto Adige – comparto di Trento, di rimborsi parziali di quote, in base alla percentuale di quote sottoscritte da ciascun partecipante. La quota di competenza della Provincia autonoma di Trento, pari complessivamente a 21.806.167,40 è stata rimborsata direttamente alla medesima per euro 908.766,03 e per euro 20.897.401,37 è stata depositata in un apposito conto aperto dalla SGR a nome del Fondo (l'Escrow Account); la stessa verrà restituita dal Fondo alla Provincia nel corso della durata dello stesso via via che il Fondo provvederà a rimborsare i quotisti A, in relazione a quanto disposto dal Regolamento del Fondo. Tenuto conto delle somme accantonate sull'Escrow Account (euro 20.897.401), il fondo non registra alcuna perdita potenziale (54.510.378+20.897.401=75.407.779)."*

La risposta, comunque, non chiariva la parte del quesito istruttorio riguardante le quote di classe "B", di cui è titolare la Provincia.

Con l'invio delle controdeduzioni la Provincia ha fornito i seguenti ulteriori chiarimenti: *"In base a quanto disposto dal Regolamento del Fondo strategico, i rimborsi delle quote avvengono proporzionalmente alle tre categorie di quotisti A, B e C.*

Peraltro, i rimborsi spettanti ai quotisti di classe B possono intervenire solo quando sono state interamente rimborsate le quote ai quotisti di classe A sia con la distribuzione di proventi che con il rimborso di quote. La quota corrispondente ai quotisti di classe B non liquidata agli stessi viene depositata su un apposito conto (Escrow account). Nel 2021 è stato disposto un primo rimborso delle quote per un importo complessivo di 33 milioni di euro. Di tale importo la quota spettante ai quotisti di classe A è risultata pari a 9,7 milioni di euro, quella spettante

¹¹ Nota prot. PAT n. 372373 del 31 maggio 2022, in risposta alla nota prot. Corte dei conti n. 789 del 24 maggio 2022 (quesito n. 10).

ai quotisti di classe B è risultata pari a 21,8 milioni e quella spettante ai quotisti di classe C è risultata pari a 1,5 milioni.

Tenuto conto anche dei proventi già distribuiti, a fine 2021 i quotisti di classe A vantano quote non rimborsate per 20,9 milioni di euro.

Conseguentemente ai quotisti di classe B sono stati liquidati 0,9 milioni di euro e sono stati depositati sull'apposito conto 20,9 milioni di euro. Gli stessi verranno liquidati ai quotisti di classe B via via che il fondo distribuirà proventi o rimborsi di quote ai quotisti di classe A.

Da quanto sopra risulta che il valore delle quote di classe B non ha subito alcuna perdita, in quanto ai 54,5 milioni di euro corrispondente al "valore complessivo netto del fondo" delle quote di classe B deve essere aggiunto l'importo di 20,9 milioni accantonato sull'apposito fondo per un totale 75,4 milioni."

Nel contraddittorio orale, la Provincia ha aggiunto che i quotisti di classe B, quindi la Provincia, hanno versato al fondo 73,3 milioni di euro e hanno incassato, in base alla situazione al 31 dicembre, proventi per 4,5 milioni di euro, con un rimborso effettivo di 0,9 milioni di euro. Quindi le quote non ancora restituite sono circa 68 milioni di euro. La somma tra il valore delle quote del fondo (54,51 milioni) più la quota depositata sull'escrow account (20,9 milioni), risulta pari a 75,4 milioni, in quanto nel valore delle quote ci sono anche i proventi non ancora distribuiti. Quindi ci sono circa 7 milioni e mezzo di differenza tra quanto è previsto all'interno del fondo come valore delle quote e come escrow account, che corrispondono alle quote capitali non ancora rimborsate a favore della Provincia.

La Provincia, pertanto, ha affermato che è certa di poter recuperare tutta la somma investita e che in futuro l'importo accantonato potrà anche aumentare.

Pur prendendo atto degli ulteriori chiarimenti forniti dall'Amministrazione, anche in sede di contraddittorio, restano ferme le perplessità già manifestate da questa Sezione.

Infatti, tale tipologia di investimento, seppur prevista dalla l.r. n. 8/2012 e s.m., sembrerebbe presentare significativi margini di rischio, che richiedono un continuo monitoraggio del valore delle quote, tenuto conto delle risorse pubbliche investite, e la conseguente necessità che le stesse siano puntualmente salvaguardate.

Trattandosi, inoltre, di strumenti per il sostegno delle imprese del territorio, va assicurato il rispetto della disciplina europea in materia di aiuti di Stato (artt. 107 e 108 TFUE e Regolamenti attuativi) che, come noto, richiede l'apposita comunicazione alla Commissione europea del regime di aiuto derivante dall'art. 1 della l.r. n. 8 del 2012 e delle conseguenti delibere delle Giunte provinciali di Trento e di Bolzano).

33. Con riferimento agli **strumenti finanziari derivati** sottoscritti da Cassa del Trentino e da Patrimonio del Trentino, oggetto di approfondito esame nelle precedenti relazioni di parifica, si conferma, anche in questa occasione, l'andamento negativo sia del *mark to market*, sia del differenziale tra flussi di entrata e di uscita.

In particolare, con riferimento al *mark to market*, al 31 dicembre 2021, emerge, secondo i dati comunicati in istruttoria, un valore negativo complessivo pari a circa 6,8 milioni di euro (di cui circa -5,2 milioni di euro per i contratti di Patrimonio del Trentino s.p.a. e circa -1,6 milioni di euro per i contratti di Cassa del Trentino s.p.a.).

Anche il differenziale tra flussi in entrata ed in uscita, al 31 dicembre 2021, evidenzia un risultato negativo, corrispondente a complessivi circa -30 milioni di euro (di cui circa -19,8 milioni di euro per i contratti di Patrimonio del Trentino s.p.a. e circa -10,2 milioni di euro per i contratti di Cassa del Trentino s.p.a.), in peggioramento di circa 2 milioni di euro rispetto al 31 dicembre 2020.

Si ribadisce, ancora una volta, che l'analisi si è incentrata, come nei precedenti approfondimenti, solo sui differenziali emergenti dagli strumenti derivati, rappresentando, tali risultati, l'unico reale andamento degli *swap*.

Ciò in quanto, in generale, i derivati rappresentano dei contratti autonomi e distinti rispetto ai sottostanti contratti di finanziamento; tanto è vero che, in base ai principi contabili (principio contabile

all. 4/2 del d.lgs. n. 118/2011, punto 3.23), i flussi finanziari generati dal debito originario devono trovare separata contabilizzazione, rispetto a quelli derivanti dallo strumento finanziario "a copertura". Si rinvia alla precedente decisione di parifica del rendiconto 2019, per quanto riguarda il richiamo all'obbligo informativo, non eludibile da parte dell'intermediario finanziario, di informare la controparte sul «*mark to market*» (il valore di mercato del derivato), sui costi impliciti che i derivati incorporano e, soprattutto, sugli scenari probabilistici; obbligo che, qualora omesso, può determinare la nullità dei contratti, per carenza di un elemento essenziale, ancorché sottoscritti prima del 2008 (data dell'entrata in vigore della legge sul divieto di stipulazione per gli enti locali dei derivati), con tutte le relative conseguenze civilistiche (Cass., SS.UU., n. 8770/2020).

Con riferimento al contenzioso di natura tributaria in corso con l'Agenzia delle entrate, avente a oggetto derivati stipulati da Patrimonio del Trentino s.p.a., dei quali viene contestata la natura speculativa dello strumento finanziario, la Provincia ha comunicato che, per gli avvisi di accertamento relativi agli esercizi oggetto di contestazione (2013, 2014, 2015), Patrimonio del Trentino s.p.a. ha presentato ricorso, che non risulta ancora trattato dalla Commissione tributaria di I grado.

Nel corso dell'istruttoria, è stato chiesto di inviare l'elenco completo degli enti pubblici trentini cui sono stati concessi i mutui a fronte dei quali Cassa del Trentino ha sottoscritto i due contratti derivati, con l'indicazione degli importi dei mutui concessi, distinti in quota capitale e quota interessi, del tasso di interesse applicato, della scadenza, del residuo debito al 31 dicembre 2021, e le eventuali condizioni contrattuali con particolare riferimento alla loro negoziabilità.

La Provincia ha risposto inviando i dati richiesti, forniti da Cassa del Trentino, la quale ha evidenziato che un mutuo è stato estinto prima della sottoscrizione dei contratti derivati; mentre due mutui sono stati concessi a tasso variabile (non presenti nell'elenco).

Di conseguenza, questi tre mutui non sono stati oggetto di copertura con i derivati.

Sono, inoltre, state comunicate le clausole per l'estinzione anticipata, valide per tutti i mutui.

L'elenco evidenzia 125 mutui concessi tra il 2007 e il 2010, con durata di 10, 15 e 20 anni e scadenza tra il 2016 e il 2029, quasi tutti a favore di comuni trentini (122 mutui), 2 mutui sono stati concessi a un'unione di comuni (ora unico comune) e un mutuo ad un'azienda pubblica di servizi alla persona.

I tassi applicati variano da un minimo di 3,299%, per i primi mutui concessi, ad un massimo di 5,279% per i mutui più recenti (2010).

Dalla documentazione inviata, si evince che un mutuo è stato estinto prima della sottoscrizione dei derivati; mentre altri 8 mutui sono stati estinti anticipatamente, di cui due il 31/12/2013, uno il 31/12/2016, tre il 31/12/2018, due nel 2021, rispettivamente il 30/06/2021 e il 31/12/2021.

La quota capitale complessivamente concessa ammonta a 53.593.186,02 euro (escludendo il mutuo estinto prima della sottoscrizione dei derivati); mentre la quota capitale residua al 31/12/2021 ammonta a 12.962.634,62 euro; la quota interessi residua al 31/12/2021, invece, ammonta a 2.338.732,36 euro.

L'esame dei dati relativi all'andamento degli strumenti finanziari derivati e agli interessi a carico degli enti locali, che hanno stipulato mutui con Cassa del Trentino coperti da tali strumenti finanziari, evidenzia come, nella realtà, il risultato negativo del differenziale tra i flussi di entrata ed uscita, legato alla esecuzione dei contratti derivati, sia scaricato integralmente sui mutuatari, i quali sono tenuti a corrispondere un tasso di interesse eccessivamente elevato.

La Provincia, rinviando in generale alle deduzioni offerte in occasione dei precedenti giudizi di parifica, con riferimento, in particolare, alle osservazioni riguardanti i mutui concessi agli enti pubblici trentini, ha osservato che *"le condizioni applicate da Cassa del Trentino in sede di concessione dei mutui erano sostanzialmente analoghe, se non migliorative, rispetto a quelle applicate - per mutui a tasso fisso di durata equivalente - da Cassa Depositi e Prestiti nello stesso periodo preso ad esame. I mutui sono stati concessi da Cassa del Trentino nel biennio 2007-2008. La data riportata nella colonna "dal" della tabella già inviata a codesta spettabile Corte dei Conti indica l'inizio di ammortamento del mutuo e non l'anno di concessione del mutuo.*

I contratti derivati stipulati da Cassa del Trentino prevedono lo scambio di interessi a tasso fisso (pagati da Cassa del Trentino alle controparti swap) contro interessi a tasso variabile (interessi pagati a Cassa del Trentino dalle controparti swap). Nessun onere viene fatto gravare sui soggetti beneficiari dei mutui erogati da Cassa del

Trentino che sono tenuti a corrispondere a Cassa del Trentino esclusivamente gli interessi contrattualmente dovuti sui mutui, al pari di qualsiasi operazione di mutuo sottoscritta con Cassa Depositi e Prestiti, a prescindere pertanto dal fatto che Cassa del Trentino abbia stipulato i sopra citati contratti derivati.”¹².

I chiarimenti forniti non appaiono, tuttavia, sufficienti a superare le osservazioni già formulate al riguardo, posto che il risultato negativo del differenziale tra i flussi di entrata ed uscita, legato alla esecuzione dei contratti derivati, è “coperto” di fatto dagli oneri a carico degli enti pubblici trentini mutuatari.

Tale circostanza rileva, infatti, a prescindere dalla liceità delle condizioni contrattuali imposte agli enti all’epoca della stipula dei contratti di mutuo.

34. Con riferimento ai **debiti fuori bilancio**, pari nel 2021 a 2,04 milioni, in aumento del 17,4% rispetto al 2020 – dovuti, in alcuni casi, a spese che non si ritiene rivestano il carattere dell’urgenza – si ribadisce che essi costituiscono una grave irregolarità contabile, che si concretizza nell’assunzione di un’obbligazione pecuniaria, in violazione delle norme di contabilità pubblica che riguardano le fasi della spesa e, in particolare, l’impegno della spesa.

Dovrebbe, quindi, trattarsi di fattispecie a carattere eccezionale e residuale.

Inoltre, tale carattere eccezionale implica che il procedimento non possa essere utilizzato per pagamenti ordinari relativi a servizi e forniture, che ben potevano essere considerati in sede di programmazione dell’Ente.

Si raccomanda, pertanto, nuovamente, un’oculata programmazione delle spese prevedibili, al fine di ricondurre il rimedio al proprio intrinseco carattere di eccezionalità e per prevenire eventuali maggiori oneri economici a carico dell’Amministrazione.

Al riguardo, si evidenzia che anche il Collegio dei revisori dei conti, nella relazione sullo schema del rendiconto 2021, invita l’Ente, nelle considerazioni finali, a porre in essere tutte le azioni possibili per contenere i debiti fuori bilancio.

35. Con riferimento al **contributo alla finanza pubblica, in termini di saldo netto da finanziare**, l’Amministrazione, in sede istruttoria, ha rammentato che, con accordo sottoscritto in data 5 ottobre 2021, tra la Regione Autonoma Trentino-Alto Adige, la Provincia autonoma di Trento e la Provincia autonoma di Bolzano, ai sensi dell’art. 79, c.4 *bis*, dello Statuto, la Regione si è accollata una quota di euro 132.532.272,84 del contributo alla finanza pubblica, in termini di saldo netto da finanziare di competenza della Provincia di Trento.

La quota rimasta a carico della Provincia autonoma di Trento, al netto della riduzione del concorso per il ristoro delle minori entrate di cui all’art. 1, c. 805, della l. n. 178 del 2020 e all’art. 57 del d.l. n. 73 del 2021, pari complessivamente a euro 42.370.000,00, ammonta a 250.140.174,68 euro.

L’Amministrazione ha illustrato il calcolo per addivenire a tale quota, con l’indicazione delle rispettive norme o atti di riferimento riportanti gli importi per il conteggio.

36. Con riguardo al **coordinamento della finanza pubblica provinciale**, in merito al rispetto da parte dei Comuni dei saldi di finanza pubblica, la l. n. 14 del 2018 ha stabilito, all’art. 1, c. 821, che gli enti territoriali si considerano in equilibrio in presenza di un risultato di competenza non negativo e che tale informazione è desunta dal prospetto della verifica degli equilibri allegato al rendiconto della gestione previsto dall’allegato 10 al d.lgs. n. 118/2011.

Con riferimento agli esiti delle verifiche effettuate al riguardo dalla Provincia per l’esercizio 2020, l’Amministrazione ha riferito che, dall’esame dei prospetti degli equilibri di cui all’allegato 10 al d.lgs. n. 118 del 2011, risulta che tutti i comuni presentano un risultato di competenza (W1) 2020 positivo.

Con riferimento all’esercizio 2021, “non sono ancora disponibili i dati complessivi dei rendiconti di gestione 2021, stante il termine di approvazione dei medesimo al 30/04/2022”.

¹² Nota di riscontro prot. PAT 416652 del 13 giugno 2022, prot. Cdc 869 pari data, alle Sintesi dei dati contabili essenziali ed esiti istruttori, inviati con nota prot. Cdc n. 841 del 3 giugno 2022.

In relazione al contenimento della spesa corrente, previsto dall'art. 8, c. 1-*bis*, della l.p. n. 27 del 2010, a seguito del perdurare della situazione di emergenza sanitaria, il Protocollo d'intesa in materia di finanza locale per il 2021, sottoscritto in data 16 novembre 2020, ha stabilito la sospensione dell'obiettivo di qualificazione della spesa anche per il 2021.

37. Con riferimento alla **rendicontazione economico - patrimoniale**, allegata al rendiconto generale 2021 della Provincia, lo **stato patrimoniale** evidenzia un patrimonio netto, al 31 dicembre 2021, pari a 8.092,76 ml, con un aumento di 440,78 ml, rispetto alla fine dell'esercizio precedente. Le garanzie prestate dall'ente, riepilogate nei conti d'ordine ed elencate nell'allegato G) alla relazione sulla gestione, ammontano a 1.358,03 ml.

38. Per quanto concerne il **conto economico**, il risultato dell'esercizio 2021 ammonta a 428,57 ml, con un aumento, rispetto al 2020, di 154,67 ml.

Esso, al netto della parte straordinaria, della parte finanziaria e delle imposte, è pari a circa 458,71 ml (nel 2020, risultava pari a 251,51 ml), che rappresenta il risultato della gestione caratteristica.

39. **Patrimonio del Trentino s.p.a.** è una società per azioni unipersonale, a totale partecipazione della Provincia autonoma di Trento, istituita nel 2005, ai sensi dell'art. 14 della l.p. 10 febbraio 2005, n. 1.

Il suo scopo istituzionale è quello di acquisire, riqualificare, valorizzare, conservare, gestire, mantenere, alienare e sviluppare il patrimonio della Provincia, dei suoi enti funzionali, degli enti locali, degli altri enti pubblici operanti nel territorio della Provincia autonoma di Trento, nonché delle società a partecipazione pubblica, nel rispetto dei requisiti e delle finalità proprie dei beni pubblici, oltre che delle direttive e degli indirizzi strategici stabiliti dalla Provincia.

Nella relazione sul rendiconto della Provincia autonoma di Trento per l'esercizio finanziario 2019, era stato rilevato come la principale attività, che consente di coprire i costi di funzionamento e di gestione degli immobili, fosse la locazione immobiliare.

Relativamente a detta attività, che rappresenta il *core business* dell'azienda, Patrimonio del Trentino s.p.a. ha trasmesso i dati relativi agli importi incassati nell'ultimo triennio per fitti attivi; dai bilanci della società è stato possibile rilevare, per lo stesso periodo, l'ammontare dei ricavi per locazioni.

40. L'art. 34 della l.p. 19 luglio 1990, n. 23 consente alla Provincia di disporre la permuta, a trattativa privata, di propri beni immobili con altri beni immobili, previa perizia di stima, salvo eventuale conguaglio in denaro. La permuta è ammessa nei casi indicati dall'art. 4-*bis*¹³, c. 3, lett. d), della l.p. 27 dicembre 2010, n. 27, così introdotto dall'art. 7 della legge di stabilità provinciale 2018 (l.p. n. 18 del 2017): *“permuta a parità di prezzo o che comportino conguagli a favore dell'amministrazione”*.

¹³ L'art. 4bis l.p. 27/2010 prevede che: “Per gli anni 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021 e 2022 la Provincia può procedere all'acquisto a titolo oneroso di immobili solo se l'acquisto rientra in una delle seguenti fattispecie: a) acquisti di beni funzionali allo svolgimento di pubblici servizi o funzionali alla realizzazione di opere pubbliche previste dai vigenti strumenti di programmazione, anche al fine di agevolarne la realizzazione dal punto di vista temporale o economico; b) acquisti di beni che garantiscano, con riguardo all'attività da svolgere nel singolo bene, una riduzione a regime di almeno il 15 per cento della spesa corrente precedentemente sostenuta; c) acquisizioni di beni ai sensi della legge provinciale 19 febbraio 1993, n. 6 (legge provinciale sugli espropri); **d) permuta a parità di prezzo o che comportino conguagli a favore dell'amministrazione**; e) acquisti connessi a perequazioni, compensazioni o convenzioni urbanistiche ai sensi della normativa provinciale; f) acquisti di beni, comprese le permuta, tra gli enti indicati nell'articolo 79 dello Statuto speciale, compresa l'Università; g) operazioni immobiliari previste da accordi stipulati con lo Stato; h) regolarizzazione di situazioni giuridiche connesse alla titolarità dei beni comprese le acquisizioni che si configurano come regolarizzazioni catastali e tavolari che adeguano la situazione di diritto alla situazione di fatto; i) omissis j) acquisti per i quali sono sorte obbligazioni alla data di entrata in vigore della legge finanziaria provinciale 2014; k) acquisti programmati con atti amministrativi assunti entro il 31 dicembre 2012, se i compendi immobiliari sono individuati con esattezza; l) acquisti effettuati a decorrere dal 1° gennaio 2014 aventi carattere indispensabile e indilazionabile, comprovato documentalmente; l bis) acquisti destinati alla riqualificazione ambientale delle sponde dei corpi idrici lacustri secondo le indicazioni dell'Agenzia provinciale per la protezione dell'ambiente a comprova delle esigenze di qualità degli ambienti lacustri.”

Nel corso del 2021, la Giunta provinciale, con deliberazione n. 1943 del 16 novembre 2021, ha autorizzato la **permuta del compendio immobiliare di "Castel Valer"**, comprensivo dei corpi di servizio, dei terreni pertinenziali e non pertinenziali e dei beni mobili, di valore stimato in circa 15,6 ml, a fronte di alcuni immobili provinciali, dichiarati non più utili ai fini istituzionali e valutati circa 10 ml, anche con conseguente conguaglio a carico della Provincia (circa 5 ml).

Nel provvedimento sopra indicato, l'Esecutivo, richiamando l'art. 4-bis, c. 3, lett. l), della l.p. 27 del 2010, che autorizza acquisti *"aventi carattere indispensabile e indilazionabile, comprovato documentalmente"*, ha ritenuto che *"La mancata acquisizione o l'eventualità dell'acquisizione del compendio da parte di acquirenti privati comporterebbe pertanto, alla luce di quanto appena descritto, un'evidente perdita per il patrimonio provinciale."*

La Provincia, a tale proposito, ha rappresentato quanto segue: *"la deliberazione della Giunta provinciale n. 1943 dd. 16 novembre 2021 demanda alle strutture provinciali competenti l'effettuazione di proposta irrevocabile di permuta ai proprietari del compendio immobiliare di Castel Valer, a fronte di alcuni immobili provinciali ivi puntualmente individuati.*

La disposizione di cui all'art. 4 bis, co. 3 lett. l) funge da presupposto giuridico del provvedimento giuntale citato. Tale norma dispone infatti che "Per gli anni 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021 e 2022 la Provincia può procedere all'acquisto a titolo oneroso di immobili solo se l'acquisto rientra in una delle seguenti fattispecie:

l) acquisti effettuati a decorrere dal 1° gennaio 2014 aventi carattere indispensabile e indilazionabile, comprovato documentalmente".

La norma di cui all'art. 4 bis, co. 3 lett. l) risulta pertanto astrattamente applicabile anche alla fattispecie del provvedimento citato (nella quale si prospetta una permuta, anche con conguaglio a sfavore della Provincia), in presenza dei requisiti dell'indispensabilità e della indilazionabilità. Tale disposizione, pertanto, si pone come fattispecie più generale di quella di cui alla lettera d) del medesimo articolo, che permette invece permuta a parità di prezzo o che comportino conguagli a favore dell'amministrazione.

In merito all'applicabilità della normativa di cui alla lett. l) del citato articolo alla fattispecie di cui al provvedimento giuntale, le strutture competenti hanno assunto parere del Servizio legislativo (prot. 810929 dd. 10/11/2021) che evidenzia come l'art. 4 bis, co. 3 della l.p. 27/2010 costituisca limite all'esercizio della discrezionalità dell'amministrazione provinciale nel procedere ad acquisti di beni immobili, al fine del contenimento e della razionalizzazione della spesa del sistema pubblico provinciale. Viene evidenziato che la norma di cui alla lett. l) dell'art. 4 bis, co. 3 della l.p. 27/2010 risulta astrattamente applicabile anche alla fattispecie in esame, in presenza di idoneo e congruo assolvimento dell'onere motivazionale circa i requisiti di indilazionabilità e indispensabilità, sulla base di adeguata documentazione.

Nel senso appena descritto, le strutture competenti in materia di acquisizioni immobiliari hanno acquisito la relazione della Soprintendenza dei beni culturali (prot. 788616 dd. 02/11/2021) che dà compiutamente conto dell'indispensabilità dell'acquisto del compendio immobiliare di Castel Valer per l'infungibilità dell'immobile, considerata l'eccezionale importanza del maniero dal punto di vista architettonico, storico e artistico, in una dimensione internazionale. La mancata operazione immobiliare comporterebbe per l'amministrazione la perdita di un'occasione unica di acquisizione al patrimonio immobiliare di un bene di enorme rilevanza, in grado di generare anche forte attrattività turistica, con positive ricadute sull'economia.

L'operazione di acquisizione da parte provinciale assume pertanto carattere indispensabile per la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico-artistico pubblico, tenuto conto anche dell'unicità del compendio, dal punto di vista del pregio artistico e dell'importanza storica e culturale.

In merito, infine, al carattere dell'indilazionabilità dell'acquisto, si evidenzia che gli attuali proprietari del compendio immobiliare hanno già ricevuto numerose proposte da parte di soggetti privati concretamente interessati all'acquisto del maniero. Si ritiene pertanto che non vi saranno verosimilmente ulteriori possibilità per l'amministrazione provinciale di acquisire in futuro Castel Valer. Si comunica infine che la Provincia, con la permuta in esame, procederebbe alla cessione di alcuni beni immobili già identificati come non più utili a fini istituzionali (vedasi deliberazione giuntale n. 260 dd. 19/02/2021), ottenendo pertanto un ulteriore vantaggio in un'ottica di razionalizzazione e efficientamento delle risorse nella gestione del proprio patrimonio immobiliare."

41. La tematica dei **fondi europei**, da sempre di grande importanza, ha assunto oggi un rilievo senza precedenti per le proporzioni e l'impatto che il Next Generation EU (NGEU) avrà sull'economia e sui saldi di finanza pubblica, rivestendo un ruolo centrale per la ripartenza e la crescita del Paese.

Vale la pena ricordare le parole del Presidente del Consiglio, in occasione della prima Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, riguardante obiettivi e traguardi previsti per la fine dell'esercizio 2021: *"L'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza è una sfida decisiva per il Paese, da cui dipende la nostra credibilità nei confronti dei cittadini e dei nostri partner. Mi auguro che tutti i soggetti coinvolti possano contribuire alla sua realizzazione con rapidità, efficienza, onestà"*.

Da qui, la necessità di superare le tradizionali difficoltà riscontrate, sia pure con intensità diverse, sul territorio nazionale, nel buon utilizzo dei fondi europei.

La necessità di raggiungere obiettivi e traguardi, in tempi certi, impone di mettere al centro la cultura della programmazione e del controllo, partendo da un corretto inquadramento del regime giuridico che caratterizza i fondi del NGEU ed il loro orientamento al risultato¹⁴.

Gli enti territoriali ricoprono un ruolo centrale per il successo del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, in qualità di soggetti attuatori di gran parte dei progetti.

Altre volte, le amministrazioni locali partecipano, in qualità di destinatari finali, alla realizzazione di progetti attivati a livello nazionale, così in materia di digitalizzazione della pubblica amministrazione. Secondo le stime del Ministero dell'economia e delle finanze, circa il 36 per cento delle risorse del PNRR saranno affidate a regioni, province, comuni, città metropolitane o altre amministrazioni locali (66 miliardi di euro del PNRR, che diventano 80 miliardi di euro, se si considera anche il Piano nazionale per gli investimenti complementari).

Per le Sezioni del controllo della Corte dei conti e, dunque, anche per le Sezioni regionali/provinciali, il monitoraggio ed il controllo sulla realizzazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (di seguito, PNRR) diventa, pertanto, elemento qualificante e imprescindibile della programmazione 2022, con modalità che - specifica il programma della Sezione di controllo di Trento (deliberazione n. 1/2022/INPR)- valorizzeranno la consueta sinergia con le Sezioni Riunite e le Sezioni centrali, riservando specifici *focus* a valutazioni in tema di tempestività delle realizzazioni e qualità dei risultati. Ai fini dell'attivazione del prescritto controllo concomitante¹⁵ e sulla gestione, calibrati sulle specificità territoriali, il programma della Sezione del controllo di Trento prevede che, dopo una compiuta ricognizione dei progetti a valenza locale finanziati dal PNRR e della tempistica programmata, l'Ufficio procederà al monitoraggio dell'andamento dei piani, programmi e progetti, con il costante confronto e raccordo con le competenti strutture della Provincia autonoma di Trento, per il più efficace ed efficiente svolgimento delle funzioni intestate alla Corte anche attraverso la possibilità di utilizzare le banche dati di monitoraggio implementate dalla PAT, ai sensi dell'art. 30, c. 3, della l. n. 161 del 2014¹⁶.

La realizzazione di tale attività è, infatti, evidentemente condizionata dalla disponibilità di adeguate basi informative, che saranno rese disponibili sia in sede centrale che territoriale.

¹⁴ L'erogazione delle rate del PNRR, cioè dei contributi a fondo perduto e dei prestiti, è subordinata al conseguimento delle *milestone* e dei *target* relativi alle varie misure. Si tratta di indicatori che misurano le fasi essenziali dell'attuazione fisica e procedurale (*le milestone*) e gli obiettivi, in termini di risultato misurabile dell'intervento (*i target*).

¹⁵ Il controllo concomitante ha ad oggetto una gestione *in fieri* ed è diretto ad identificare in tempo reale o, comunque, nel più breve tempo consentito, possibili rallentamenti e/o ostacoli operativi, in modo che l'amministrazione titolare dell'intervento e/o il soggetto attuatore possano tempestivamente adottare i rimedi necessari, per ridurre eventuali ritardi. Peraltro, anche il controllo sulla gestione, per essere efficace, deve intervenire il più possibile in modo ravvicinato alla gestione cui si riferisce. In realtà, alla luce di tali considerazioni, le differenze tra le due tipologie di controllo sfumano, resta un carattere più marcatamente concomitante del primo rispetto al secondo.

¹⁶ Al riguardo, un primo incontro con la dirigenza della Provincia e con il Collegio dei revisori è intervenuto nel mese di febbraio, a seguito del quale è stato trasmesso alla Corte l'elenco degli interventi sul territorio finanziati dal PNRR ed è stato indicato il referente della Provincia per la materia in questione.

In questa sede, la Corte procede ad una prima ricognizione degli interventi finanziati nel territorio provinciale ed alla ricostruzione della relativa struttura di governance, come predisposta dalla Provincia autonoma di Trento.

La necessità di monitorare l'attuazione del PNRR amplia anche l'ambito delle verifiche del Collegio dei revisori dei conti, oltre i consueti campi di indagine.

Nelle Linee guida per la relazione del Collegio dei revisori dei conti sui bilanci di previsione per gli esercizi 2022-2024 (deliberazione n.3/SEZAUT/2022/INPR), ampio spazio è riservato all'impatto del PNRR sui bilanci e sulla gestione degli enti territoriali, con riferimento all'analisi dell'adeguatezza della struttura di governance delle Regioni e delle Province autonome, nonché con richiesta di valutazione da parte del Collegio dei revisori in ordine alla presenza di un idoneo sistema di contabilità direzionale, in grado di supportare i vertici regionali nella verifica "in corso d'opera" dello stato di attuazione dei programmi finanziati con risorse del PNRR.

Il Collegio dei revisori della Provincia autonoma di Trento, in risposta al suddetto questionario, ha fornito gli elementi informativi di cui si dirà in prosieguo.

È evidente che, per garantire la piena ed efficace attuazione del PNRR, deve essere potenziata la capacità operativa degli enti.

Il d.p.c.m. 12 novembre 2021, attuativo del d.l. n. 80 del 2021, nel ripartire le risorse finanziarie europee, ha, allo stesso tempo, previsto (art. 4) l'adozione entro il 31/12/2021, da parte delle Regioni, di Piani Territoriali (secondo lo schema allegato D) dedicati alla ricognizione dei fabbisogni di specifiche professionalità e all'individuazione delle principali criticità organizzativo-procedurali da semplificare per conseguire efficacemente gli obiettivi nei tempi programmati.

Le Sezioni riunite della Corte dei conti hanno analizzato il complessivo stato di attuazione del PNRR nella prima relazione semestrale (deliberazione n. 4/SSRRCO/REF/2022), con prevalente riguardo, sul piano operativo, al versante delle Amministrazioni centrali¹⁷.

42. Per quanto attiene alla ricognizione degli **interventi finanziati dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)**, dal React EU e dal Fondo complementare per il territorio della Provincia Autonoma di Trento, l'Amministrazione ha fornito un ultimo aggiornamento, alla data del 9 giugno 2022¹⁸: risorse PNNR per euro 1.267.584.864,04, fondi React EU per euro 500.000,00 e Fondo complementare per euro 38.570.589,13 euro, per un totale di 1.306.655.453,17 euro. Di questi fondi, 151.196.680,54 euro riguardano interventi PAT, 193.405.355,40 euro interventi dei comuni trentini e 962.053.417,23 euro fanno capo ad altri soggetti¹⁹.

La ripartizione tra le diverse missioni è la seguente: Missione 1 - Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo, 34.509.361,08 euro; Missione 2 - Rivoluzione verde e transizione ecologica, euro 153.278.412,63; Missione 3 - Infrastrutture per una mobilità sostenibile, euro 930.000.000,00; Missione 4 - Istruzione e ricerca, euro 68.553.797,54; Missione 5 - Inclusione e coesione, euro 55.393.684,26; Missione 6 - Salute, euro 64.920.197,66.

Al momento non sono ancora partiti gli investimenti, non vi sono ancora cantieri aperti.

Sono tuttora in via di emanazione numerosi bandi ai quali la Provincia è fortemente interessata.

Con la legge provinciale n.18/2021 (legge di assestamento del bilancio di previsione della Provincia autonoma di Trento per gli esercizi finanziari 2021 - 2023), il legislatore provinciale ha introdotto "Disposizioni per l'attuazione del piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)".

L'art. 1, prevede che, fermo restando l'obbligo di adeguamento (secondo i principi dettati dal decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266) della legislazione provinciale alla legislazione statale introdotta per semplificare e agevolare la realizzazione degli obiettivi stabiliti da PNRR, PNC e PNIEC, per ragioni di

¹⁷ La relazione dedica anche uno specifico focus ai Piani territoriali.

¹⁸ A febbraio 2022, la Provincia aveva inviato una prima tabella riportante i dati aggiornati al 28 gennaio 2022, confermati, senza alcuna variazione, con nota PAT prot. n. 254590 dell'11 aprile.

¹⁹ Prot. Cdc 869 del 13 giugno 2022.

urgenza, con uno o più regolamenti la Provincia può individuare le disposizioni della legislazione statale che trovano immediata applicazione nel territorio provinciale e può dettare disposizioni di coordinamento, anche di carattere transitorio, tra la legislazione statale e provinciale, anche in deroga alla legislazione provinciale vigente in via ordinaria per l'ambito normativo di riferimento (commi 1 e 2)²⁰.

Lo stesso art. 1, ai commi 3 e 4 definisce il ruolo della Provincia rispetto ai Comuni ed enti strumentali del territorio, in materia di interventi legati ai suddetti fondi, prevedendo, tra l'altro, l'intestazione alla Provincia del potere sostitutivo previsto dalla legislazione statale, nel caso di ritardo, inerzia o difformità nell'esecuzione dei progetti, quando il soggetto attuatore è un comune della provincia.

Sempre con riferimento ai rapporti con i Comuni, la Provincia ha precisato²¹ che sin da subito si è adottata una modalità di cooperazione e coordinamento con i comuni, per cui ogni volta che un comune presenta un progetto deve ricevere una sorta di "bollino" da parte della Provincia che attesti sostanzialmente la coerenza del progetto con la pianificazione provinciale.

²⁰ 1. La Provincia autonoma di Trento adegua la propria legislazione alla legislazione statale introdotta per semplificare e agevolare la realizzazione degli obiettivi stabiliti dal PNRR ..., dal PNC..., nonché dal piano nazionale integrato per l'energia e il clima 2030 (PNIEC)..., ai sensi dell'articolo 2 del decreto legislativo 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).

2. Per ragioni di urgenza, fermo restando l'obbligo di adeguamento ai sensi del decreto legislativo n. 266 del 1992, con uno o più regolamenti la Provincia può individuare le disposizioni della legislazione statale che trovano immediata applicazione nel territorio provinciale. I regolamenti possono dettare disposizioni di coordinamento, anche di carattere transitorio, tra la legislazione statale e provinciale, anche in deroga alla legislazione provinciale vigente in via ordinaria per l'ambito normativo di riferimento, entrano in vigore il giorno successivo alla pubblicazione e cessano di avere efficacia a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge provinciale di adeguamento. I regolamenti sono approvati previo parere della competente commissione permanente del Consiglio provinciale, che si esprime anche in relazione all'urgenza dell'intervento normativo; i regolamenti possono essere approvati previo adeguamento alle osservazioni espresse dalla commissione.

3. Con riferimento agli interventi legati ai piani previsti dal comma 1, di competenza della Provincia, dei comuni della provincia e dei relativi enti strumentali, si applica la disciplina provinciale relativa ai controlli e alla rendicontazione.

4. La Provincia esercita il potere sostitutivo previsto dalla legislazione statale nel caso della mancata adozione di atti e provvedimenti necessari all'avvio dei progetti del PNRR e del PNC, nel caso di ritardo, inerzia o difformità nell'esecuzione dei progetti, quando il soggetto attuatore è un comune della provincia. La nomina dell'ente, organo, ufficio o commissario ad acta cui spetta in via sostitutiva il potere di adottare gli atti o provvedimenti necessari o di provvedere all'esecuzione dei progetti spetta al Presidente della Provincia, sentito il comune. Per quanto non previsto da questo comma si applica l'articolo 12 del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77 (Governance del piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure), convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n. 108, fermo restando quanto previsto dall'articolo 8 del decreto del Presidente della Repubblica 19 novembre 1987, n. 526 (Estensione alla Regione Trentino - Alto Adige ed alle province autonome di Trento e Bolzano delle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616), per il caso di accertata inattività degli organi provinciali che comporti un inadempimento agli obblighi comunitari.

4 bis. In relazione agli interventi previsti nel PNRR e nel PNC è istituito un tavolo permanente di confronto con le parti sociali e gli enti locali, con funzioni consultive, di verifica dello stato di attuazione dei progetti realizzati nel territorio provinciale e di valutazione delle relative ricadute. Con deliberazione della Giunta provinciale sono individuati i soggetti che compongono il tavolo e sono definite le regole per il suo funzionamento. Per la partecipazione al tavolo non spettano compensi né rimborsi spese.

4 ter. I comuni applicano la procedura prevista dal capo I (Procedura di approvazione di progetti di opere e lavori pubblici di competenza della Provincia) della legge provinciale 8 settembre 1997, n. 13, ad eccezione dell'articolo 5, per l'approvazione di progetti di opere finanziate, in tutto o in parte, con risorse del PNRR e del PNC, intendendosi sostituiti agli organi e alle strutture provinciali gli organi competenti secondo i rispettivi ordinamenti. L'approvazione del progetto da parte del consiglio comunale ha efficacia di variante automatica del piano regolatore generale (PRG).

4 quater. Per l'approvazione di progetti di opere finanziate, in tutto o in parte, con risorse del PNRR e del PNC, di competenza della Provincia o di altre amministrazioni aggiudicatrici diverse dai comuni, o ad esse delegati, si applica il capo I della legge provinciale n. 13 del 1997, compreso l'articolo 5 ai fini dell'approvazione con efficacia di variante; all'indizione e al coordinamento della conferenza di servizi per l'approvazione del relativo progetto provvede il dipartimento provinciale competente in materia di infrastrutture.

²¹ In sede di contraddittorio orale, tenutosi a Bolzano il 18 giugno u.s.

Così per es. per gli asili nido ci sono i bacini infracomunali, sarebbe sbagliato se comuni contigui presentassero progetti in contrasto con quella pianificazione, con ricaduta sulla spesa corrente, sostenuta con i trasferimenti della Provincia.

Altro esempio è quello del "Progetto borghi". È stato selezionato un progetto per ciascuna Regione/Provincia autonoma. Sono previsti 20 milioni di euro diretti a riqualificare il borgo. Il Comune di Palù del Fersina, che è stato scelto per il Trentino, senza il supporto ed il coordinamento della Provincia non sarebbe stato in grado, con la propria ridottissima struttura amministrativa e tecnica, di certo non avrebbe potuto presentare 35 progetti, per 20 milioni di euro.

È oggetto di interlocuzione con il Governo una proposta normativa nazionale che preveda, laddove ci siano riparti di Fondi a favore dei Comuni, vengano assegnati alla Provincia che li trasferirà ai Comuni secondo le logiche statutarie della finanza locale, oltre alla necessaria verifica preventiva dei progetti di cui si è già detto (il c.d. "bollino").

Sotto il profilo strettamente organizzativo, la Provincia autonoma di Trento, ai fini dell'implementazione del PNRR, con deliberazione n. 1825 del 29 ottobre 2021, ha disegnato "un assetto organizzativo rafforzato", al fine di gestire in modo coordinato e sistematico le attività connesse all'attuazione degli interventi previsti dal PNRR affidati alla Provincia (ovvero ad altri attori del sistema territoriale), prevedendo:

- a) una funzione di coordinamento, nell'ambito delle attività collegiali della Giunta provinciale, in capo all'Assessore allo sviluppo economico, ricerca e lavoro;
- b) un presidio complessivo per l'attuazione del PNRR a livello provinciale, c.d. "cabina di regia", affidata alla dirigenza generale della Provincia, sotto il coordinamento del Direttore generale, costituita da tutti i responsabili dei Dipartimenti e delle UMST provinciali;
- c) un'unità di coordinamento per il PNRR, più ristretta, che possa fare da interfaccia tra la Direzione generale, le strutture provinciali, le autonomie locali, gli attori e *stakeholder* del territorio, con funzioni di coordinamento anche operativo, monitoraggio delle azioni e reportistica.

Alla citata unità di coordinamento, farà diretto riferimento anche la *task force* di professionisti ed esperti per l'assistenza tecnica agli enti territoriali, finalizzata al supporto alla gestione delle procedure complesse nel territorio, in funzione dell'implementazione delle attività di semplificazione previste dal PNRR (Investimento 2.2 "Task force digitalizzazione, monitoraggio e performance"), di cui all'art. 9, c. 1 del d.l. 9 giugno 2021, n. 80, convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2021, n. 113. L'intervento mira a semplificare e velocizzare le procedure amministrative propedeutiche all'implementazione dei progetti previsti dal PNRR.

Merita di essere segnalato anche quanto riferito dalla Provincia in ordine all'attivazione di un interessante modello di analisi e di verifica delle ricadute macroeconomiche degli investimenti del PNRR nella Provincia di Trento, con tre linee di azione: esame degli effetti diretti, indiretti, indotti degli interventi, al netto di spillover esterni; analisi di impatto, per gli interventi che hanno la finalità di attivare effetti addizionali, al fine di capire se l'intervento è appropriato allo scopo; infine, valutazione d'impatto degli interventi sulla spesa corrente, per la necessaria analisi dei maggiori oneri conseguenti alla nuova organizzazione dei servizi o alla gestione delle nuove strutture realizzate con le risorse in questione.

Con riferimento al reclutamento di personale specificatamente destinato alla realizzazione degli interventi del PNRR (d.l. n. 80/2021), l'art. 14 della l.p. 27 dicembre 2021, n. 22 (l.p. di stabilità 2022) prevede che "Per favorire lo svolgimento delle attività necessarie all'accesso ai finanziamenti relativi al PNRR, al PNC e al PNIEC, la Provincia può disporre assunzioni a tempo determinato in deroga al limite percentuale previsto dall'articolo 63, comma 1 quater, della legge sul personale della Provincia 1997". Si prevede, allo stato attuale, di assumere n. 10 unità tra Funzionari - cat. D (Amministrativi, contabili, esperti in rendicontazione di progetti europei, ingegneri e informatici) e Assistenti - cat. C. (amministrativo/contabili). Le assunzioni saranno a tempo determinato. Il comma 3 del medesimo articolo dispone che: "Per i fini di quest'articolo è autorizzata in bilancio la spesa di 500.000 euro per ciascuno degli anni 2022, 2023, 2024".

Al riguardo, la Provincia ha comunicato che *“nel 2021 non sono stati pubblicati bandi/avvisi di selezione pubblica per assunzioni destinate ad attività connesse al PNRR 2021 e che nel 2022 risultano pubblicati per le predette finalità, tre avvisi di selezione pubblica per assunzioni con contratto a tempo determinato, di personale nelle figure professionali di funzionario abilitato ingegnere, di funzionario abilitato architetto/urbanista e di funzionario informatico/statistico. Le selezioni in parola sono in corso di svolgimento.”*²².

Con riferimento al conferimento di incarichi professionali per la realizzazione degli interventi del PNRR (d.l. n. 80/2021), il d.p.c.m. del 12 novembre 2021 prevede il conferimento di incarichi di collaborazione a professionisti ed esperti per il supporto ai procedimenti amministrativi connessi all’attuazione del PNRR.

Per la PAT, è stato previsto un contributo pari ad euro 6.295.000, ripartiti sul triennio 2022-24 ed erogati dal Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri, in qualità di amministrazione titolare dell’Investimento «2.2: Task force digitalizzazione, monitoraggio e performance».

Sono state previste n. 19 figure (n. 4 esperti giuridici, n. 5 esperti tecnici ed ambiente, n. 3 esperti in campo energetico, n. 2 esperti in tecnologie digitali, n. 2 esperti in analisi dei processi, n. 3 esperti in monitoraggio e controllo), che, a seguito della selezione effettuata secondo le modalità indicate nel d.m. 14 ottobre 2021, ha portato al conferimento degli incarichi, a decorrere dal gennaio 2022.

Resta da chiarire se e con quali modalità, la Provincia, ai sensi dell’art. 9, c. 4, del d.l. n. 77 del 2021, si sia dotata di sistemi informativi in grado di assicurare la completa tracciabilità delle operazioni concernenti l’utilizzo delle risorse del PNRR e la tenuta di una apposita codificazione contabile dei flussi informativi, collegati all’utilizzo delle relative risorse, secondo le indicazioni fornite dal Ministero dell’economia e delle finanze.

Nel bilancio di previsione 2022-2024, al fine di garantire l’individuazione delle risorse trasferite da PNRR e da PNC, sono previsti appositi capitoli di entrata e di uscita, accesi per i diversi interventi, ai sensi dell’art. 3, punto 3, del d.m. MEF 11 ottobre 2021.²³

Con riferimento al monitoraggio, il Collegio dei revisori ha riferito che il sistema gestionale provinciale (SAP) garantisce il monitoraggio dei flussi finanziari afferenti alla gestione dei singoli interventi e che è in via di definizione un sistema informativo interno che, qualora necessario, potrà essere implementato anche ai fini del monitoraggio degli interventi PNRR in capo alle strutture PAT, rispetto al quale si verificherà l’interoperabilità con i predetti sistemi (SAP e ReGiS)“.

A tal riguardo, l’Amministrazione ha comunicato, da ultimo, di aver trasmesso l’elenco dei soggetti della Provincia autonoma di Trento che richiedono l’accesso al sistema ReGiS.

Sulla base dei dati e delle funzionalità che fornirà il predetto sistema, verrà valutato se sarà necessario implementare anche il sistema informativo interno, ai fini del monitoraggio degli interventi²⁴.

La Provincia ha previsto di avvalersi del supporto tecnico-operativo di società controllate ed esattamente: per la digitalizzazione dei processi, la Provincia ha coinvolto la società controllata Trentino Digitale e per la formazione dei propri operatori, la Provincia ha coinvolto la società controllata Trentino School of Management.

Peraltro - ha riferito sempre il Collegio dei revisori *“il Mef sta disponendo un finanziamento, a valere su risorse statali, a favore degli enti attuatori di interventi del PNRR, volto a favorire l’attivazione dell’assistenza tecnica delle società in house partecipate dalle Regioni e dalle province autonome. Vista la complessità e la numerosità dei progetti da gestire, è intenzione della Provincia attingere a tali risorse e quindi ricorrere in modo più esteso al supporto delle società in house. Al riguardo, sulla base della nota trasmessa dalla Conferenza delle Regioni e delle province autonome in data 12 aprile 2022 ai referenti per il PNRR, si valuteranno le possibilità a favore della Provincia autonoma di Trento.”*.

²² Nota prot. Cdc 869 del 13 giugno 2022.

²³ Tabella allegata al punto 8.20 in relazione al quesito 8.7 del questionario del Collegio dei revisori al bilancio di previsione 2022-2024.

²⁴ Nota prot. Cdc 869 del 13 giugno 2022.

La Provincia ha attivato anche un sito web dedicato, che, anche attraverso link di collegamento a siti specifici, in particolare al portale “Italia domani “permette ai cittadini e alle imprese di avere informazioni sui bandi, e, in generale, sugli interventi.

43. Nel rendiconto 2021, con riferimento ai **capitoli di entrata**, per il FSE, si rilevano accertamenti di competenza per circa 10,9 milioni di euro (24,7 nel 2020; 15,06, nel 2019) e riscossioni complessive per circa 18,8 milioni di euro (11,1 nel 2020, 18,36, nel 2019), di cui 18,5 in conto residui.
Per i capitoli del FESR, si rilevano accertamenti per circa 10,7 milioni di euro (7 nel 2020, 10,61, nel 2019) e riscossioni per circa 10,1 milioni di euro (7,1 nel 2020, 15,87, nel 2019).
Infine, per il FEAMP, risultano accertamenti per circa 31 mila euro (circa 31 mila nel 2020, 0,62 milioni di euro, nel 2019) e riscossioni in conto residui per circa 130 mila euro (1,3 milioni nel 2020, nessuna riscossione nel 2019).

44. Per la programmazione 2014-2020, il **tasso di realizzazione dei pagamenti** (pagamenti su spesa pubblica programmata) del FEAMP è l'89,45% (80,07% nel 2020, 59,72%, nel 2019; 43,84%, nel 2018), del FSE il 79,26% (59,16% nel 2020, 52,78%, nel 2019; 37,43%, nel 2018), del FESR è il 76,80% (70,51% nel 2020, 39,08%, nel 2019; 17,80%, nel 2018), e infine, per il PSR il 55,37% (63,84% nel 2020, 51,67%, nel 2019; 36,23% nel 2018), con la precisazione che la durata del periodo di programmazione per il PSR è stata prorogata fino al 2022, con una dotazione aggiuntiva di circa 102,6 milioni di euro.
Per quanto riguarda **gli impegni sulla spesa programmata**, il FEAMP ha una percentuale del 100,00% (95,41%, nel 2020; 93,23%, nel 2019; 65,44%, nel 2018), il FSE del 95,78% (80,45% nel 2020; 80,21%, nel 2019; 62,62%, nel 2018), il FESR del 78,25% (78,69%, nel 2020; 59,90%, nel 2019; 34,24%, nel 2018), e, infine, il PSR del 72,45% (88,46%, nel 2020; 82,70%, nel 2019; 57,19%, nel 2018).

45. L'Autorità di gestione del FSE e del FESR ha comunicato che, per entrambi i Programmi Operativi, sono stati raggiunti e superati gli **obiettivi di spesa** assegnati, con scadenza al 31 dicembre 2021 (target n+3, soglia minima di spesa certificata, necessaria per non perdere le risorse assegnate), ed è stato, quindi, evitato il disimpegno automatico dei fondi; in particolare, al 31 dicembre 2021, risultano certificate spese, per il FSE, pari ad euro 69.862.731,59 e, per il FESR, pari ad euro 58.191.139,68.
Allo stesso modo, il Servizio Bilancio e ragioneria, in qualità di Autorità di certificazione FSE e FESR, ha comunicato di aver conseguito, al 31 dicembre 2021, i *target* stabiliti dall'art. 136 del Regolamento (UE) n. 1303/2013, evitando la perdita di risorse comunitarie e statali.

In particolare, l'andamento della gestione per FESR ed FSE è sinteticamente riportato di seguito:

- FESR

Risorse programmate (A) 92,21 milioni di euro; di cui contributo UE 46,11 milioni; Impegni (B) 72,15 milioni; Pagamenti (C) 70,82 milioni; Avanzamento (B/A) 78,25%; Avanzamento C/A 76,80%.

- FSE

Risorse programmate (A) 126,44 milioni di euro; di cui contributo UE 63,22 milioni; Impegni (B) 121,10 milioni; Pagamenti (C) 100,21 milioni; Avanzamento (B/A) 95,78%; Avanzamento C/A 79,26%.

I dati aggregati (FESR+ FSE), per la Provincia autonoma di Trento risultano, pertanto, i seguenti:

Risorse programmate (A) 218,65 milioni di euro; di cui contributo UE 109,32 milioni; Impegni (B) 193,26 milioni; Pagamenti (C) 171,04 milioni; Avanzamento B/A 88,39%; Avanzamento C/A 78,22%.

46. Con riferimento al **Fondo Sviluppo e Coesione** (FSC), la Provincia ha comunicato che, con deliberazione CIPESS n. 2/2021 del 29 aprile 2021, è stato disciplinato il quadro regolamentare unitario per la definizione, la *governance*, la sorveglianza, la gestione, il controllo ed il monitoraggio degli interventi, finanziati con risorse FSC delle programmazioni 2000-2006, 2007-2013 e 2014-2020, che sono confluiti nei Piani Sviluppo e Coesione delle Amministrazioni nazionali, regionali e provinciali. Contestualmente, con deliberazione del CIPESS n. 13/2021 del 29 aprile 2021, è stato approvato il Piano Sviluppo e Coesione della Provincia autonoma di Trento, a valere su risorse FSC, per un totale di 120,82 milioni euro.

La Provincia ha, quindi, istituito l’Autorità Responsabile del Piano Sviluppo e Coesione della Provincia autonoma di Trento, con deliberazione n. 1279 del 30 luglio 2021, e il Comitato di Sorveglianza del Piano Sviluppo e Coesione della Provincia autonoma di Trento, con deliberazione n. 1817 del 29 ottobre 2021.

Il Piano Sviluppo e Coesione della Provincia autonoma di Trento riporta una sezione ordinaria per un totale di 69,82 milioni di euro, relativa a risorse FSE del ciclo di programmazione 2000-2006 e al ciclo di programmazione 2007-2013 e una sezione speciale con una dotazione di 51 milioni di euro di nuove risorse FSC del ciclo 2014 - 2020.

47. Il Sistema Nazionale di Monitoraggio (SNM)²⁵, come previsto nell’Accordo di Partenariato 2014-2020, rappresenta, a livello nazionale, la fonte dati di riferimento per le elaborazioni richieste nei diversi rapporti e documenti ufficiali sullo stato di avanzamento dei Programmi operativi nei confronti della Commissione europea.

Nell’ultimo bollettino pubblicato, riportante gli esiti del monitoraggio effettuato sull’attuazione dei Fondi SIE (FESR, FSE, FEASR e FEAMP) 2014-2020, alla data del 31 dicembre 2021, i dati sono riportati talvolta complessivamente per categorie di Regioni, altre volte, il dato aggregato è pure declinato per Amministrazioni titolari degli interventi.

In questo secondo caso, dunque, la *performance* singola può leggersi alla luce dei risultati della categoria di riferimento, assumendo così un significato più pregnante.

È utile segnalare che, a livello nazionale, lo stato di attuazione delle risorse programmate di Fondi SIE, pari a complessivi 91.684,03 ml (di cui il contributo UE è di 68.548,40 ml), registra, alla data considerata del 31.12.2021, una percentuale di impegni del 68,73 %, mentre i pagamenti si attestano al 51,21 %.

Per la Provincia autonoma di Trento, in particolare, lo stato di attuazione POR (FESR e FSE) - categoria delle regioni più sviluppate - registra, a fronte di risorse programmate per 218,65 ml (di cui 92,21 per FESR e 126,44 per FSE), uno stato di avanzamento degli impegni pari a 85,42%, al di sotto della media della categoria (pari a 96,78 %); il rapporto tra pagamenti e programmato si attesta invece al 76,34, che si colloca sopra la media di categoria (pari a 70,41 %).

La disaggregazione dei dati per la Provincia mostra un risultato migliore per FSE rispetto a FESR, per livello di impegni (90,64% rispetto a 78,25%); sostanzialmente allineati, invece, i livelli dei pagamenti (76,80% FESR e 76,01 FSE).

Con riferimento allo stato di attuazione dei Programmi FEASR, Trento partecipa con risorse programmate per euro 400,16 ml e registra una percentuale di impegni e pagamenti nella stessa percentuale, pari a 56,49%, sostanzialmente in linea, sia per impegni che per pagamenti, con la media del 55,59 % della categoria di riferimento (sempre “Regioni più sviluppate”).

Riguardo, invece, al Piano stralcio Fondo progettazione dissesto idrogeologico, risultano per la Provincia di Trento, risorse programmate per 0,59 ml, ma non risultano pagamenti né impegni al 31.12.2021.

Il quadro di riferimento per l’efficacia dell’attuazione, cd. *Performance Framework* (disciplinato nel Regolamento generale UE 1303/2013 agli artt. 20-22) comprende un *set* di indicatori fisici e finanziari per ogni Programma Operativo.

Gli indicatori sono declinati in valori intermedi (*milestone*) ed in target finali da raggiungere, rispettivamente, entro il 2018 e il 2023.

Il conseguimento del *target* intermedio (2018) è condizione per l’assegnazione della riserva di efficacia dell’attuazione, pari al 6% delle risorse del programma.

In fase di chiusura, il mancato raggiungimento, a determinate condizioni, può comportare anche l’applicazione, da parte della Commissione Europea, di rettifiche finanziarie sul Programma.

²⁵ Il sistema è gestito dall’Ispettorato Generale per i Rapporti finanziari con l’Unione Europea (IGRUE) nell’ambito del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato - Ministero dell’Economia e delle Finanze, assicura il monitoraggio dello stato di attuazione degli interventi cofinanziati dai Fondi Strutturali e d’investimento Europei (SIE), dal Fondo Sviluppo e Coesione (FSC) nonché degli interventi complementari previsti nell’ambito dell’Accordo di Partenariato Italia 2014-2020 finanziati dal Fondo di rotazione.

È necessario, dunque, produrre il massimo sforzo, nel tempo che residua, per raggiungere il miglior risultato possibile nell'utilizzo delle risorse disponibili.

Si è rilevato qualche scostamento tra i dati forniti dalla Provincia e quelli del bollettino ufficiale.

Al riguardo, la Provincia ha fornito chiarimenti²⁶.

Per i dati FSE, lo scostamento dipende dalla circostanza che i dati trasmessi alla Corte dei conti *“tengono conto anche dei progetti da riprogrammare sul PSC - sezione speciale, a seguito dell'accordo Provenzano (come indicato nella nota alla tabella stessa). Si fa presente che alcuni di questi progetti erano già stati sospesi dalla trasmissione al sistema Nazionale di monitoraggio dei dati FSE al 31/12/2021, in attesa di ricevere puntuali indicazioni per la loro trasmissione come progetti collegati alla sezione speciale del PSC di provenienza dal FSE e nella successiva rilevazione si è proceduto di conseguenza”*.

Con riferimento al FEASR, la Provincia ha precisato di aver inviato i dati relativi all'avanzamento dei pagamenti al 31/12/2021 presentati alla Commissione europea in occasione dell'incontro annuale che si è tenuto il 23 marzo 2022, tenendo conto della versione 8.1 del PSR, approvata con Decisione C(2021)7811 di data 25 ottobre 2021, che prevede una dotazione finanziaria complessiva pari a 400,16 ml, comprensiva di fondi EURI.

48. La Provincia ha fornito aggiornamenti in merito alla **riprogrammazione dei fondi comunitari, messa in atto al fine di contrastare l'emergenza conseguente alla pandemia da Covid-19**, nel corso del 2021, resa possibile con l'introduzione di modifiche alla disciplina applicabile ai fondi strutturali ed in particolare, al Regolamento (UE) n. 1303/2013, con il Regolamento (UE) 2020/460 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 30 marzo 2020 e con il Regolamento (UE) 2020/558 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23 aprile 2020.

Dopo aver richiamato quanto già comunicato lo scorso anno, in ordine ai trasferimenti di risorse dal Programma Operativo FESR 2014-2020 al Programma Operativo FSE 2014-2020 per un importo complessivo di 16.457.370,00 euro, e al valore complessivo degli interventi previsti per circa 51 milioni di euro, sono state illustrate le ulteriori modifiche intervenute nel corso del 2021.

La Provincia, con riferimento al Programma Operativo FESR 2014-2020, ha comunicato che, nel corso del 2021, *“è intervenuta un'ulteriore riprogrammazione finanziaria del Programma Operativo FESR 2014-2020 che ha visto il trasferimento di risorse dalla dotazione dagli Assi 1, 3, 5 e 6 a favore dell'Asse 2. Più in particolare con la sopra citata riprogrammazione sono state ridotte per 4.500.000 euro le spese sanitarie in funzione anti-Covid anticipate dallo Stato (Protezione civile nazionale); il trasferimento complessivo delle risorse dagli Assi 1, 3, 5 e 6 è andato a beneficio, tramite specifici accordi con il Ministero dello Sviluppo Economico che gestisce operativamente gli interventi a valere sul Fondo Centrale di Garanzia, delle spese generate su tale Fondo per il contrasto dell'emergenza economica generata dal COVID-19. Con Decisione C(2021) 4807 final del 24.06.2021 la Commissione Europea ha approvato la nuova riprogrammazione del Programma Operativo FESR 2014-2020 della Provincia autonoma di Trento. Complessivamente, quindi, le risorse programmate per interventi anti crisi COVID-19 risultano pari a 26,5 milioni di euro”*.

I trasferimenti complessivi di risorse dalla dotazione di tutti gli Assi (1, 3, 4, 5 e 6) a favore dell'Asse 2, risultano, secondo i dati comunicati nelle tabelle relative alle dotazioni finanziarie del PO, di 23.555.880,00 euro.

È stato, inoltre, specificato che, in conseguenza della nuova programmazione finanziaria, sono stati riprogrammati su risorse nazionali del Fondo di Sviluppo e Coesione e provinciali alcuni specifici interventi originariamente previsti sugli Assi del Programma Operativo FESR 2014 - 2020 e non più finanziabili tramite tali risorse.

Per quanto riguarda il Programma Operativo FSE 2014-2020, dopo aver ricordato che, nel 2020, la riprogrammazione delle risorse finalizzate al contrasto dell'emergenza sanitaria ha comportato l'aumento della dotazione finanziaria da euro 109.979.984,00 a euro 126.437.354,00, e la riprogrammazione delle operazioni in funzione anti-Covid per un valore complessivo di 24,5 milioni di euro, ha comunicato che *“grazie alla flessibilità introdotta con le modifiche al Regolamento (UE) n.*

²⁶ Nota prot. Cdc 869 del 13 giugno 2022.

1303/2013, una parte delle risorse del P.O. FSE è stata utilizzata fin dalla primavera 2020 per l'attivazione di una serie di misure a contrasto dell'emergenza sanitaria e socio-economica. Nel corso del 2021 è proseguita l'attuazione delle misure emergenziali sopra descritte che si riepilogano di seguito (...).

Sono state, quindi, descritte sinteticamente, richiamando gli estremi dei provvedimenti attuativi, le misure iniziate nel 2020 e quelle partite nel 2021.

49. Con riferimento all'avvio della programmazione per il periodo 2021-2027, per quanto riguarda i programmi relativi al FESR e al FSE, è stato precisato che *“il 2021 ha rappresentato l'anno di avvio formale del nuovo ciclo di programmazione europea 2021-2027; a causa della pandemia i lavori preparatori della nuova programmazione hanno scontato un certo ritardo e solo a giugno 2021 le istituzioni europee e gli Stati membri hanno completato la definizione del quadro regolamentare di riferimento per l'attuazione della politica di coesione sostenuta dai fondi strutturali FESR e FSE+. In parallelo, è proseguita a livello italiano la definizione dell'Accordo di Partenariato, il documento di programmazione nazionale della politica di coesione nel quadro del quale si devono inserire i Programmi regionali e delle Province autonome: il testo è stato oggetto di intesa nell'ambito della conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome lo scorso 16 dicembre, è stato formalmente inviato dallo Stato alla Commissione europea in data 17 gennaio 2022 e dovrà essere oggetto di approvazione da parte della Commissione Europea.”*

La Provincia ha, quindi, specificato che, in seguito all'avvio di un percorso di definizione dei futuri Programmi provinciali 2021-2027, con un'analisi del contesto di riferimento e dei potenziali obiettivi di programmazione, con l'elaborazione di possibili proposte e l'avvio di un confronto partenariale con i principali soggetti del territorio, è stata approvata la deliberazione della Giunta provinciale n. 1932 del 12 novembre 2021, di definizione delle linee strategiche della futura programmazione FESR e FSE+ 2021-2027.

In sede di contraddittorio, la Provincia ha comunicato, altresì, di aver definito, nei primi mesi dell'anno, i due Programmi FESR ed FSE+ 2021-2027, anche sulla base di stretti confronti informali, sia con la Commissione europea che con gli Organismi statali.

Successivamente, la Provincia, nei limiti temporali previsti dall'art. 21, c. 2, del Regolamento (UE) 1060 del 24 giugno 2021, ha presentato alla Commissione europea i due programmi FESR ed FSE+ l'11 aprile 2022.

Il suddetto articolo regolamentare prevede, infatti, che i Programmi siano presentati entro 3 mesi dalla presentazione dell'Accordo di partenariato, che è stato a sua volta inviato il 17 gennaio 2022.

I programmi sono stati preventivamente approvati dalla Giunta provinciale con deliberazione n. 602 dell'8 aprile 2022, avente ad oggetto *“Approvazione delle proposte dei Programmi del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) e del Fondo Sociale Europeo Plus (FSE+) della Provincia autonoma di Trento per il periodo 2021-2027”*.

Allo stato attuale, non sono arrivate osservazioni da parte della Commissione europea e si prevede che l'approvazione per i due testi possa avvenire entro il settembre 2022

Per quanto riguarda la Politica agricola Comune 2023-2027, attuata attraverso i fondi FEASR e il PSR (Piano di Sviluppo Rurale), la Provincia ha comunicato sinteticamente l'iter in corso presso le istituzioni europee e nazionali per l'avvio della nuova programmazione, concludendo che *“allo stato attuale, in attesa di ricevere le osservazioni da parte della Commissione europea entro il 31 marzo 2022, il MIPAAF sta coordinando i lavori per la messa a punto di alcuni elementi di dettaglio del Piano. In particolare, dovranno essere perfezionati gli interventi inseriti nel PSP ricomprendendo le peculiarità di ogni Regione/Provincia Autonoma, dovrà essere inoltre definita e formalizzata la governance del PSP e le regole di gestione e dovranno essere ripartite le risorse finanziarie tra le diverse Regioni/Province autonome. Il PSP, salvo eventuali proroghe dell'attuale programmazione, entrerà in vigore il 1/1/2023.”*

Con riguardo al PSR, la Provincia ha comunicato che la Commissione europea ha fatto pervenire all'Italia le osservazioni in merito alla prima versione del PSR (Piano di Sviluppo Rurale), in data 30 marzo 2022 e, successivamente, il 20 maggio 2022 e l'8 giugno 2022.

Il MIPAAF, nell'arco degli ultimi mesi, sta coordinando gli incontri e i lavori, in collaborazione con le Regioni e le Province autonome, per la messa a punto degli elementi di dettaglio del Piano.

Inoltre, è stato predisposto un cronoprogramma per un confronto puntuale sulle osservazioni, condiviso con le amministrazioni e con la Commissione europea.

Le Regioni e le Province autonome, attualmente, stanno elaborando le specificità regionali/provinciali degli interventi che si intendono attivare, mediante un apposito format predisposto dal Ministero.

Non si è ancora concluso l'iter di assegnazione delle risorse finanziarie attribuite all'Italia sul PSR da ripartire tra le Regioni e le Province autonome.

Attualmente, il Mipaaf ha inviato una proposta di riparto, che dovrà essere approvata dalla Conferenza Stato-Regioni.

Anche con riferimento al Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura (FEAMPA) 2021-2027, la Provincia ha fornito aggiornamenti.

A fine maggio, il Ministero delle Politiche agricole, alimentari e forestali ha inviato alle regioni una versione del Programma Operativo Nazionale, attualmente all'esame della Commissione Europea.

La Provincia ha, inoltre, fornito aggiornamenti sulle misure relative al regime quadro nazionale Covid-19, istituito dagli articoli 54 e seguenti del d.l. 19 maggio 2020, n. 34, adottato dallo Stato italiano in applicazione della Comunicazione della Commissione europea C (2020) 1863 final - "Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19".

50. Le **Autorità di audit e di gestione** presso le strutture provinciali hanno comunicato che, nel corso del 2020, la Commissione europea e la Corte dei conti europea non hanno effettuato *audit*.

È stato specificato che *"nello stesso periodo l'Autorità di audit ha proceduto a dare seguito alle raccomandazioni sull'audit effettuato dalla Commissione europea nel periodo luglio-settembre 2020. Con nota del 26 novembre 2021 (...) l'AdA ha inviato alla Commissione europea il riepilogo del follow up alla relazione finale dell'audit n. EMPG214IT0734 del 2020; nel riepilogo sono stati inclusi gli elementi necessari a chiudere le raccomandazioni incluse nella relazione finale della Commissione."*

Le autorità provinciali hanno dato conto dei controlli di primo livello, effettuati dall'Autorità di gestione; di secondo livello effettuati dall'Autorità di *audit* e delle segnalazioni di frodi o irregolarità. I controlli sui fondi FSE hanno rilevato irregolarità limitate (prevalentemente, non ammissibilità della spesa per mancata indicazione di taluni elementi essenziali, ritardi in alcune comunicazioni, compilazione errata di registri), la cui frequenza è stata modesta e i cui importi sono stati recuperati a saldo.

L'Autorità di gestione ha comunicato che, in sede di presentazione dei conti, nel febbraio 2022, sono state apportate rettifiche finanziarie di importo complessivo pari a 445,09 euro.

Per quanto riguarda il FESR, i controlli non hanno fatto emergere situazioni di particolare gravità, né particolari criticità.

L'Autorità di *audit* ha comunicato di aver effettuato i controlli sulle operazioni del FSE e del FESR su un adeguato campione, selezionato con metodo casuale, specificando che, per quanto riguarda il FSE, le operazioni di *audit* hanno individuato irregolarità in 4 operazioni per un importo totale di 314,40 euro, su di un campione di 30 richieste di pagamento, detti importi sono stati rettificati dall'Autorità di certificazione.

Per quanto riguarda il FESR, la spesa sottoposta ad *audit* è stata pari ad euro 9.042.736,45, relativa a 10 operazioni, per le quali non sono stati riscontrati errori.

Per il FEAMP (Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e la Pesca), l'Organismo intermedio ha comunicato che i controlli effettuati hanno dato esito positivo, senza decertificazioni.

Per il PSR, sono state evidenziate alcune criticità in esito ai controlli eseguiti da APPAG, di cui non sono state comunicate le conseguenze finanziarie.

51. Con riferimento alle **segnalazioni di frodi e irregolarità**, è stata comunicata, nel sistema I.M.S. OLAF, un'irregolarità di 51.500,00 euro, in relazione a un contributo concesso a valere su fondi FESR. Per questa irregolarità, la struttura provinciale competente ha provveduto alla revoca parziale e alla

richiesta di restituzione dell'importo, successivamente ritirato in sede di presentazione di conti alla Commissione europea, il 15 febbraio 2021.

Non sono state segnalate irregolarità o sospette frodi, per i fondi FSE programmazione 2007-2013 e 2014-2020.

Con riferimento ai fondi FEASR (PSR), è stato comunicato che *“gli importi delle irregolarità complessivamente rilevate nel periodo predetto, limitatamente alla quota di competenza provinciale, ammontano ad euro 28.148,54, di cui euro 17.035,96 sono già stati recuperati, mentre sono in corso di recupero euro 11.112,58. Le irregolarità rilevate nell'esercizio finanziario 2021 hanno riguardato complessivamente 193 aziende”*; mentre, per quanto concerne le frodi, è stato riferito che non sono state effettuate segnalazioni nel 2021.

52. La Provincia ha fornito aggiornamenti circa lo stato delle **procedure relative a sette recuperi**, conseguenti a revoche totali o parziali dei relativi contributi relativi alla programmazione PO FESR 2007-2013. Per tre casi, sono tuttora pendenti ricorsi e opposizioni da parte dei beneficiari; in uno dei casi, è stata nel frattempo avanzata richiesta di rateazione, in relazione alla procedura di recupero coattivo avviata dalla PAT. Per tre ipotesi, è stato confermato il recupero di quanto erogato e, in due di questi casi, è stata confermata la restituzione delle quote UE e Stato. In un caso, è in corso la procedura di recupero, con richiesta di transazione e rateazione.

53. La **spesa per il personale**, secondo i dati comunicati dalla Provincia, ammonta, nel 2021, a complessivi 756,29 ml, di cui 536,12 ml relativi al comparto scuola ed i restanti 220,16 ml relativi al settore autonomie locali - Provincia (impegni definitivi).

54. **Il numero dei dipendenti a tempo indeterminato** (comparto Provincia, ricerca e personale messo a disposizione, assegnato o in comando, comparto scuola, insegnanti e personale amministrativo), al 31 dicembre 2021, secondo i prospetti trasmessi in istruttoria, risulta pari a n. 15.661 unità fisiche, in diminuzione rispetto all'esercizio precedente (n. 15.839 unità fisiche), ma in aumento rispetto al 2019 (n. 15.531 unità fisiche) e al 2018 (n. 15.244 unità fisiche).

55. Il **piano triennale dei fabbisogni di personale**, previsto dall'art. 63, c. 1-*bis*, della l.p. n. 7/1997, è stato approvato, per il triennio 2021-2023, con d.g.p. n. 2134 del 22 dicembre 2020; mentre il piano delle risorse umane necessarie per l'organizzazione delle olimpiadi invernali 2026 è in corso di elaborazione, da parte della competente struttura dipartimentale e non è stato ancora formalmente adottato.

Si evidenzia che, nella d.g.p. n. 2247 del 23 dicembre 2021, che approva il fabbisogno del personale per il triennio 2022-2024, è previsto che il personale assunto con contratto di formazione lavoro, una volta completato il biennio di formazione, sarà inquadrato in ruolo nella categoria D, (insieme al personale cessato con diritto alla conservazione del posto), con equiparazione al personale assunto in ruolo a tempo indeterminato.

56. Nel corso del 2021, a livello nazionale, sono state adottate numerose **misure straordinarie finalizzate all'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)**.

In particolare, il d.l. 9 giugno 2021, n. 80, convertito nella legge n. 6 agosto 2021, n. 113, consente, attraverso un **piano straordinario di assunzioni a tempo determinato**, il potenziamento della capacità amministrativa di tutte le amministrazioni pubbliche coinvolte nell'attuazione dei progetti derivanti dal PNRR.

Anche a livello provinciale, il legislatore, con l'art. 14 della l.p. 27 dicembre 2021, n. 22, ha previsto assunzioni in deroga all'art. 63, c. 1, della l.p. 7 del 1997, per favorire lo svolgimento delle attività necessarie all'accesso ai finanziamenti relativi al PNRR, al PNC e al PNIEC, oltre che in deroga alla durata massima dei contratti di lavoro a tempo determinato presso le pubbliche amministrazioni, stabilita dall'art. 1, c. 2, del d.lgs. 9 giugno 2021, n. 80 e dalle altre norme statali in materia.

La Sezione provvederà a monitorare l'evoluzione delle assunzioni destinate ai progetti PNRR.

57. Dal **prospetto sulle assunzioni e cessazioni** (tabelle SICO), nel 2021, risultavano non 276 assunzioni (come risultava dalla risposta al quesito 63 della nota istruttoria), ma 236 (per concorso) + 5 (l. n. 68/99) + 109 (altre cause, ove dovrebbero rientrare i passaggi da altre amministrazioni, assunzioni, con procedure art. 35, c. 3-bis, d.lgs. n. 165/01; art. 4, c. 6, l. n. 125/13 e art. 20 d.lgs. n. 75/2017).

La Provincia ha confermato che le assunzioni, come da conto annuale 2021 (tabelle SICO), sono 350 (236 per concorso + 5 per l. n. 68/99 + 109 altre cause), precisando che quelle per il soddisfacimento del fabbisogno 2021 ammontano a 276 unità; mentre, le 74 ulteriori assunzioni effettuate nell'anno 2021, che portano alla differenza rilevata rispetto al prospetto delle assunzioni (SICO), sono state effettuate a (parziale) soddisfacimento del fabbisogno 2019/2020, ancora da soddisfare, indicato nell'Allegato 2 alla deliberazione n. 2134 del 22 dicembre 2021 (93 unità).

58. Ai sensi dell'art. 6 della l.p. 7 agosto 2019, n. 5, come modificato dall'art. 10 della l.p. 23 dicembre 2019, n. 13, **il limite massimo di spesa** fissato nella legge finanziaria provinciale, per l'anno 2021, **per tutto il personale appartenente al comparto autonomie locali e al comparto scuola**, era fissato, rispettivamente, in euro 234.587.145 e in euro 506.751.350.

Secondo quanto prospettato dalla Provincia, in base al principio della successione delle leggi nel tempo, l'art. 6 della l.p. n. 5/2019 sarebbe stato implicitamente abrogato dall'art. 9, c. 2, lett. a), della l.p. n. 16/2020, come modificato dall'art. 24 della l.p. n. 18 del 2021, che ha dettato disposizioni sui "limiti di spesa per il personale provinciale e abrogazione di disposizioni connesse".

Sicché, la norma di riferimento sarebbe quest'ultima, che, per il 2021, ha fissato il limite di spesa di € 233.855.000 per il comparto autonomie locali e di € 537.160.000 per il comparto scuola.

L'art. 9 della l.p. n. 16 del 2020 è stato, poi, abrogato con la l.p. n. 22 del 2021.

In effetti, a norma dell'art. 6, cc. 1, lett. b) e 2, lett. b), della l.p. n. 5 del 2019, sul bilancio di esercizio del 2021, era autorizzata la spesa di € 234.587.145 per tutto il personale appartenente al comparto autonomie locali e al comparto ricerca e di € 506.751.350 per tutto il personale del comparto scuola.

L'art. 9, rispettivamente, al c. 1, lett. b) e al c. 2, lett. b), della l.p. n. 16 del 28.12.2020, come modificato dall'art. 24, c. 1, della l.p. n. 18 del 4 agosto 2021, entrata in vigore il 5 agosto 2021, poi, ha autorizzato, sul bilancio di esercizio del 2021, solo la minore spesa di € 233.885.000 per tutto il personale appartenente al comparto autonomie locali e al comparto ricerca e la maggiore spesa di € 537.160.000 per tutto il personale del comparto scuola.

L'art. 9, peraltro, veniva abrogato espressamente, a decorrere dal 1° gennaio 2022, dall'art. 11, c. 9, della l.p. n. 22 del 27.12.2021, entrata in vigore il 28.12.2021 e, d'altro canto, detta abrogazione nulla rileva ai fini della individuazione del limite di spesa per il 2021, operando solo a decorrere dal 2022.

Ciò considerato, quindi, deve ritenersi che, a norma dell'art. 9 della l.p. n. 16 del 28.12.2020, come modificato dall'art. 24, c. 1, della l.p. n. 18 del 4 agosto 2021, sul bilancio di esercizio del 2021, **risulta autorizzata la spesa di € 233.885.000 per tutto il personale appartenente al comparto autonomie locali e al comparto ricerca e la spesa di € 537.160.000 per tutto il personale del comparto scuola.**

59. Con riguardo alla **spesa per il personale del comparto scuola, necessaria per la ripresa delle attività didattiche nel rispetto delle misure di contenimento del Covid-19**, per quanto rappresentato dalla Provincia, l'art. 8 della l.p. n. 6 del 2020 prevedeva che *"Per garantire la ripresa delle attività didattiche dell'anno scolastico 2020-2021 nel rispetto delle misure di sicurezza idonee ad assicurare il contenimento della diffusione del Covid-19, è autorizzata una spesa sul bilancio degli esercizi finanziari 2020 e 2021 per il personale appartenente al comparto scuola rispettivamente di 8.848.000 e di 18.752.000 euro, nell'ambito delle unità di voto 04.01 (Istruzione e diritto allo studio - Istruzione prescolastica) e 04.02 (Istruzione e diritto allo studio - Altri ordini di istruzione non universitaria), titolo 1 (Spese correnti)."*

La norma in discussione è stata superata dall'art. 9 della l.p. n. 16 del 2020 che, al c. 2, nel definire il limite di spesa per il personale appartenente al comparto scuola, ha previsto che *"2. Ai sensi dell'articolo 85 della legge provinciale 7 agosto 2006, n. 5 (legge provinciale sulla scuola 2006), la spesa sui bilanci degli*

esercizi finanziari 2021, (...) per tutto il personale provinciale appartenente al comparto scuola, **compreso quello per garantire le attività didattiche nel rispetto delle misure di sicurezza idonee ad assicurare il contenimento della diffusione del COVID-19 per l'anno 2021**, è autorizzata: a) per l'anno 2021 in 525.260.000 euro (...).”.

Il limite è stato successivamente innalzato a euro 537.160.000, in base all'art. 24 della l.p. n. 18/2021 (legge di assestamento 2021), sempre in relazione alle spese connesse all'emergenza epidemiologica, che ha reso necessario un maggior ricorso alle supplenze brevi, per far fronte alle assenze di personale (variazione ai capitoli 259518, 259600-004, 259613).

60. Risulta rispettato **il limite di spesa per le assunzioni del personale del comparto autonomie locali e del comparto scuola** ed anche **il limite di spesa annuale per lavoro straordinario e viaggi di missione**, stabilito dalla Provincia, per il 2021, in 4.200.000,00 euro.

61. Anche per quest'anno, come già per gli scorsi anni, dai dati forniti dalla Provincia, è emerso che la **spesa del personale incide significativamente sulla spesa corrente** (31,57%), attestandosi, peraltro, in diminuzione sia rispetto all'anno 2020 (34,91%), sia rispetto all'anno 2019 (35,03%).

Nonostante la rilevata diminuzione, è ancora ravvisabile una certa rigidità del bilancio provinciale, che presenta una spesa corrente significativamente incisa dalla spesa del personale.

Pertanto, la Corte ribadisce l'esigenza che l'Amministrazione prosegua nel continuo e attento monitoraggio della spesa per il personale, nonché nell'implementazione delle politiche di razionalizzazione e di *spending review*.

62. **La spesa complessiva sostenuta, nel 2021, dall'intero "comparto Provincia"** (Provincia, Azienda sanitaria, società controllate, fondazioni, Agenzie, enti pubblici) **per collaborazioni esterne, incarichi di consulenza, studi e ricerca** ammonta a 23,28 milioni di euro, in aumento del 21,81% rispetto all'esercizio precedente (nel 2020, era di 19,11 milioni di euro).

Il dato sconta la disomogeneità degli importi considerati, che sono, in parte, derivanti dagli impegni (per gli enti in contabilità finanziaria) e, in parte, derivanti dai costi di competenza (per gli enti in contabilità economica).

La spesa pagata per gli incarichi assegnati dalla **Provincia** è ulteriormente diminuita del 17,83% rispetto all'anno precedente (dopo la riduzione del 2020 rispetto al 2019, pari all'11%); mentre la spesa impegnata è aumentata del 44,84%.

Per le **agenzie della Provincia**, si è registrato un aumento sia della spesa impegnata (+47,04%) che dei pagamenti (+15,79%).

Anche gli **enti pubblici strumentali** in contabilità finanziaria segnano un aumento dell'importo impegnato, ma soprattutto di quello pagato, pari, rispettivamente, al + 3,05% e al +54,98%.

I dati riferiti al cosiddetto "**gruppo Provincia**", ovvero Azienda provinciale per i servizi sanitari, Centro Servizi culturali Santa Chiara, Opera universitaria di Trento, società controllate e organismi partecipati in regime di contabilità economica, registrano un aumento della spesa del 15,62% rispetto al 2020, dopo la riduzione del 32,43% rispetto al 2019.

Nell'ambito del **comparto "società"**, vanno, inoltre, evidenziati gli aumenti di spesa per collaborazioni esterne, relativi a Patrimonio del Trentino (+69,63%), Trentino Trasporti (+66,62%), Trentino School of Management (+26,32%); mentre si registra una riduzione per Trentino Riscossioni (dato dimezzato), Interbrennero (-43,91%) e Cassa del Trentino (-35,33%).

Anche **l'Azienda provinciale per i servizi sanitari**, che, nell'esercizio precedente, aveva quasi dimezzato la spesa per consulenze/incarichi esterni (-45,39%), nel 2021 ha segnato un aumento consistente (+27,13%), pari a 1,31 ml.

A tale proposito, in sede istruttoria, l'Amministrazione ha rappresentato quanto segue:

“L’aumento dell’importo impegnato nel 2021 dalla Provincia a titolo di “incarichi art. 20 l.p. n. 26/1993” è principalmente da ricondurre agli incarichi relativi alla fase di progettazione e alla fase esecutiva di lavori. Ciò anche con riferimento all’obiettivo della provincia di sostenere i lavori pubblici, sia per garantire al territorio una adeguata dotazione di infrastrutture fondamentali per la competitività del territorio, sia per l’impatto diretto che l’attivazione degli stessi produce sul sistema economico locale.

Lettera b): L’aumento dell’importo impegnato nel 2021 dalle Agenzie a titolo di “incarichi art. 20 l.p. n. 26/1993”, già registrato anche nel 2020, va essenzialmente attribuito agli incarichi attinenti la realizzazione del depuratore di Trento 3 in capo ad Adep.

Lettera c): si precisa quanto segue:

Con riferimento alle spese registrate nel 2021 rispetto al 2020 per gli enti in esame va precisato che l’anno 2020 è stato fortemente condizionato nello svolgimento di attività a seguito delle conseguenze create dalla pandemia da Covid19, attività che sono, in parte, riprese e rinviate nel corso del 2021. Infatti, le spese registrate nel 2021 risultano in linea, se non addirittura inferiori rispetto agli anni 2017, 2018 e 2019, anni da tenere a riferimento in quanto anni “di normale” attività pre-pandemia. Si riportano i dati afferenti gli enti più rilevanti: Apss a fronte di pagamenti del 2021 pari a 6,1 milioni di euro, il valore medio 2017-2019 risulta pari a 7,1 milioni di euro; per Patrimonio del Trentino a fronte di costi totali del 2021 pari a 0,8 milioni di euro, il valore medio 2017-2019 risulta pari a 1,4 milioni di euro, Trentino School of Management a fronte di costi totali del 2021 pari a 1,8 milioni di euro, il valore medio 2017-2019 risulta pari a 1,9 milioni di euro.”.

63. In materia di **incarichi di consulenza, studio e ricerca, collaborazione**, come già preannunciato dalla Provincia lo scorso anno, la circolare prot. 710767 del 27 dicembre 2016 è stata aggiornata con il nuovo “Testo coordinato delle disposizioni attuative del Capo I-bis della l.p. 19 luglio 1990, n. 23”, del 7 settembre 2021.

In proposito, si osserva che, con la sentenza n. 70 del 2022, sia pure con riferimento ad un diverso contesto normativo, la Corte costituzionale, in materia di incarichi, ha affermato il generale principio, che ha certamente valenza anche con riguardo alla materia di incarichi e consulenze affidati sulla base della normativa provinciale, secondo cui le disposizioni qualificabili come norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica costituiscono un limite alla normativa regionale/provinciale.

In particolare, secondo la Consulta, “come anche confermato nell’autoqualificazione di cui all’art. 1, comma 3, del d.lgs. n. 165 del 2001, «i principi desumibili dal t.u. pubblico impiego costituiscono norme fondamentali della riforma economico-sociale della Repubblica» (ex multis, sentenza n. 16 del 2020) e tale connotato si rinviene anche nell’art. 7 t.u. pubblico impiego (sentenza n. 250 del 2020) (...)” (Corte cost., sent. n. 70/2022).

Sicché, la normativa provinciale sarà legittima nella misura in cui possa essere - e sia effettivamente - interpretata in maniera assolutamente coerente con i principi affermati dalle disposizioni vigenti in ambito nazionale in materia di incarichi e consulenze, che si configurano quale normativa interposta rispetto al parametro costituzionale recato dall’art. 97 Cost., di cui costituiscono espressione.

64. Le Sezioni riunite, nelle relazioni allegate alle decisioni di parifica dei rendiconti 2019 e 2020 (decisioni n. 3/2020/PARI e n. 3/2021/PARI), avevano manifestato perplessità in ordine alla disciplina contrattuale relativa ai **ricercatori/tecnologi**, che consentiva la corresponsione di integrazioni del trattamento economico rapportato a posizioni giuridiche di direttori o dirigenti non rivestite.

Al riguardo, la Provincia ha rappresentato che la disciplina è stata recentemente modificata con un accordo tra APRaN e organizzazioni sindacali rappresentative del comparto ricerca.

L’accordo, sottoscritto il 28 aprile 2022, sostituisce l’art. 15 del CCPL del 23 settembre 2008 e dispone che “Al personale di cui all’art. 1 in servizio presso strutture amministrative della Provincia autonoma di Trento possono essere attribuite integrazioni retributive temporanee entro i limiti massimi previsti dal CCPL e relativo Accordo di settore nel tempo vigenti relativo al personale dell’area non dirigenziale del Comparto Autonomie locali, nelle misure stabilite dalla Giunta provinciale, tenuto conto degli specifici compiti ed incarichi attribuiti, cui si aggiunge una indennità corrisposta annualmente correlata agli obiettivi assegnati e ai connessi risultati conseguiti, nel limite di euro 8.000,00 annui stabilita dalla Giunta medesima.”.

Si prende favorevolmente atto della modifica delle modalità di quantificazione ed attribuzione di integrazioni retributive al personale ricercatore in servizio presso strutture amministrative della Provincia, non rapportate più ai trattamenti economici riconosciuti al personale con la qualifica di direttore o dirigente, ma alle voci retributive variabili previste dalla contrattazione per il personale dell'area non dirigenziale del comparto AA.LL., tenuto conto degli specifici compiti ed incarichi attribuiti, nonché degli obiettivi assegnati e dei connessi risultati conseguiti.

65. In merito alle funzioni di controllo intestate alla Corte dei conti, deve essere evidenziato il tema della **certificazione di compatibilità economico - finanziaria dei contratti collettivi del personale dipendente della Provincia.**

La disciplina nazionale prevede, attualmente, che l'ARAN (Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni) trasmetta la quantificazione dei costi contrattuali alla Corte dei conti, ai fini della certificazione di compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio.

In caso di certificazione positiva, il presidente dell'ARAN sottoscrive definitivamente il contratto collettivo; mentre, in caso contrario, le parti contraenti non possono procedere alla sottoscrizione e il presidente dell'ARAN, d'intesa con il competente comitato di settore, provvede alla riapertura delle trattative ed alla sottoscrizione di una nuova ipotesi di accordo, adeguando i costi contrattuali ai fini delle certificazioni (Cfr. art. 47, cc. 5, 6 e 7, del d.lgs. n. 165/2001).

In merito al controllo della Corte dei conti sull'autorizzazione governativa alla sottoscrizione dei contratti collettivi di lavoro, va riassunta l'evoluzione normativa intervenuta al riguardo.

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 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 - 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»; la Corte dei conti, nei successivi quindici giorni, «certifica l'attendibilità dei costi quantificati», anche previa acquisizione di elementi istruttori e valutativi.

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 Trento ha la competenza normativa primaria in materia di ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad essi addetti, 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 alle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica.

Analoga competenza esclusiva è attribuita anche alla Regione e alla Provincia autonoma di Bolzano.

In coerenza con la disciplina inizialmente prevista dalla normativa nazionale sulla contrattualizzazione del rapporto di pubblico impiego, la l.p. 3 aprile 1997 n. 7, all'art. 60, c. 3, sottoponeva l'autorizzazione giunta alla sottoscrizione dei contratti collettivi al controllo preventivo della Corte dei conti, operando un rinvio all'art. 51, c. 2, del d.lgs. n. 29 del 1993, così come sostituito dall'art. 18 del d.lgs. n. 470 del 1993.

Con la l.p. 19 febbraio 2002, n. 1, il c. 3 dell'art. 60 è stato abrogato, poiché tale norma rinviava al controllo di cui all'art. 51, c. 2; tipologia di controllo non più prevista dalla legislazione nazionale.

Anche a livello regionale, l'art. 4 della l. reg. 21 luglio 2000, n. 3 disponeva, al c. 5, che "La Giunta regionale, verificata la conformità del contratto proposto alle direttive impartite e il rispetto del limite della spesa, ne autorizza con propria deliberazione la sottoscrizione. L'autorizzazione è sottoposta al controllo della Corte dei conti."

Successivamente, il secondo periodo del citato c. 5 della l.r. n. 3 del 2000 è stato abrogato dall'art. 7, c. 3, della l.r. 5 dicembre 2006, n. 3.

A seguito di ricorso per il conflitto di attribuzione, proposto dalla Provincia autonoma di Trento con riferimento alla nota 28 maggio 2001 (prot. n. 548) della Corte dei conti, Sezione di controllo di Trento e alla delibera 24 luglio 2001 (n. 42/CONTR/CL/01) della Corte dei conti - Sezioni riunite in sede di controllo - provvedimenti con i quali veniva affermata la competenza della Magistratura contabile a certificare la compatibilità finanziaria ed economica delle ipotesi di accordo dei contratti collettivi di lavoro dei dipendenti provinciali, pur essendo venuto meno il controllo di legittimità - la Corte costituzionale, con la sentenza n. 171 del 2005, ha dichiarato la lesione dell'autonomia statutaria della Provincia e ha affermato la non spettanza allo Stato - e, per esso, alla Corte dei conti - della potestà oggetto di contestazione, con conseguente annullamento degli atti impugnati.

Nella citata sentenza, la Corte ha chiarito che *"Ai fini dell'estensione alla Provincia di Trento del controllo previsto per i contratti collettivi nazionali dall'art. 51, comma 4, del d.lgs. n. 29 del 1993 e successive modifiche, occorre ribadire -come ammettono le stesse sezioni riunite della Corte dei conti- 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, tanto più con riferimento alla Provincia di Trento, 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)."*

Su tale presupposto, la Consulta ha dichiarato *"l'illegittimità degli atti impugnati [...] così arrecando, sotto questo profilo, una menomazione alle attribuzioni costituzionali in materia della Provincia di Trento"*.

Sul punto, va ora considerata l'evoluzione normativa e giurisprudenziale intervenuta successivamente alla citata sentenza n. 171 del 2005, che ha significativamente innovato il quadro di riferimento generale dei rapporti Stato-Regione-Province autonome, nel governo della finanza pubblica.

Innanzitutto, va richiamata la riforma dettata dalla legge costituzionale n. 1/2012, che ha introdotto l'obbligo dell'equilibrio di bilancio e della sostenibilità dell'indebitamento per tutte le pubbliche amministrazioni, nonché la disciplina di armonizzazione dei bilanci pubblici e ha confermato il coordinamento della finanza pubblica, i cui principi fondamentali, contenuti nella legislazione statale, vincolano anche le autonomie speciali, giacché la sua matrice trova espressione negli impegni assunti dall'Italia con l'Unione europea, per il contenimento dei disavanzi pubblici eccessivi.

La disciplina normativa statale che ha fatto seguito alla riforma costituzionale e, in particolare, le norme che hanno previsto il rafforzamento dei controlli in capo alla Corte dei conti, al fine di salvaguardare la sana gestione finanziaria di tutte le amministrazioni pubbliche, hanno superato il vaglio di costituzionalità, poiché il Giudice delle leggi ha affermato, a più riprese, che i controlli disciplinati dalle norme degli Statuti speciali e dalle norme di attuazione non esauriscono le forme di controllo della Corte dei conti.

Sempre secondo la Consulta, lo Stato può prevedere, nelle materie del coordinamento della finanza pubblica, per tutelare interessi costituzionalmente protetti, forme di controllo del Giudice contabile ulteriori rispetto a quelle disciplinate dagli Statuti speciali e dalle norme di attuazione, salvo il limite che le stesse non contrastino puntualmente con gli stessi Statuti (*ex multis* Corte cost. n. 39 del 2014).

Orbene, la certificazione della Corte dei conti sulla compatibilità economico-finanziaria della contrattazione collettiva del personale pubblico, quale 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 degli enti territoriali rispetto al totale della spesa pubblica.

Tale controllo, inteso ad assicurare, in ragione della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, la sana gestione finanziaria e 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).

Ulteriormente, la Consulta 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 regionali/provinciali, poiché riconducibile alla tutela dei medesimi interessi costituzionalmente tutelati rispetto a quelli oggetto delle pronunce testé citate, 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 provinciale.

L'adeguamento, secondo le procedure previste dal d.lgs. n. 266 del 1992, può, pertanto, riguardare tali contenuti, essendo precluso al legislatore provinciale disciplinare i poteri di controllo della Corte dei conti, giacché gli stessi sono riservati alla competenza esclusiva dello Stato.

Ne consegue che trova integrale applicazione la normativa statale, anche per gli aspetti procedurali, qualora la Provincia non ritenga di adottare una diversa disciplina di dettaglio.

Il mancato pronunciamento della Corte dei conti sulla compatibilità dei costi derivanti dalle ipotesi di accordo di contratto collettivo, rispetto alle risorse disponibili, rappresenterebbe, infatti, un *vulnus* sul controllo della spesa pubblica, considerata anche l'incidenza del costo del personale sui bilanci degli enti del sistema territoriale integrato.

In proposito, la Provincia ha rappresentato che, pur nell'ambito di un quadro normativo sostanzialmente immutato negli ultimi anni, la certificazione della compatibilità economico-finanziaria dei contratti collettivi del personale non è stata finora mai richiesta alle Province autonome ed ha, altresì, sostenuto che, stante il quadro normativo vigente, non sarebbe possibile affermare la sussistenza di un obbligo, per la Provincia, di sottoporre i contratti collettivi del personale dipendente al controllo della Corte dei conti, ai fini della pertinente certificazione di compatibilità economico-finanziaria, non essendo direttamente applicabile il d.lgs. 165 del 2001 e non essendo, detto obbligo, previsto dalla l.p. n. 7 del 1997, che disciplina la contrattazione collettiva della Provincia autonoma di Trento.

Ha evidenziato, infine, la Provincia che i costi contrattuali sono stati negli anni rigorosamente contenuti negli stanziamenti previsti dalle leggi finanziarie provinciali che li prevedono in una quantificazione conforme ai meccanismi previsti dagli accordi sul costo del lavoro stipulati a livello statale.

La Provincia, nel corso del contraddittorio orale del 17 giugno 2022, ha ribadito la posizione già espressa.

Anche a voler seguire la prospettazione della Provincia, secondo cui la normativa statale che prevede la certificazione della Corte dei conti riguardo alla compatibilità economico-finanziaria dei contratti collettivi di lavoro provinciali, per poter trovare applicazione, necessita di recepimento ad opera della normativa provinciale, va rilevato che, trattandosi di normativa di principio in materia di "coordinamento della finanza pubblica" e, comunque, di norme fondamentali di riforma economico

sociale, la Provincia è tenuta a darvi tempestiva attuazione, non potendo, l'omessa emanazione della normativa provinciale di recepimento, tradursi nella elusione dell'obbligatorio controllo -sub specie di certificazione - della Corte.

Nel caso, quindi, la Provincia non provveda, ove pure il Governo non si sia attivato in via diretta, nei tempi stabiliti, per far valere l'illegittimità costituzionale dell'assetto determinato dal mancato recepimento del complesso normativo recante l'obbligo di certificazione dei contratti collettivi innanzi detti da parte della Corte dei conti, ai sensi dell'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, ben potrà procedere, anche successivamente, il giudice contabile, sia mediante l'attivazione di un giudizio innanzi alla Consulta per far valere il conflitto di attribuzione, sia mediante la proposizione della questione di legittimità costituzionale delle norme che regolano il procedimento di approvazione dei contratti collettivi per i dipendenti provinciali, precludendo alla Corte dei conti di procedere all'obbligatoria certificazione della compatibilità economico-finanziaria della spesa.

Su tale profilo, d'altro canto, si è già espressa la Corte costituzionale, con la sentenza n. 93 del 24.4.2019, statuendo che: *“Le disposizioni regionali o provinciali non adeguate possono essere impugnate dal Governo dinanzi a questa Corte, nei novanta giorni successivi alla decorrenza del termine. La loro mancata impugnazione, peraltro, non impedisce la proponibilità di questioni di legittimità costituzionale in via incidentale, poiché, per quanto la norma di attuazione statutaria intenda ulteriormente valorizzare l'autonomia speciale della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e delle Province autonome, essa non attribuisce alcuna forza peculiare alla legge regionale o provinciale non impugnata in via principale (sentenze n. 147 del 1999 e n. 80 del 1996; in senso analogo, sentenza n. 380 del 1997).”*.

66. Con nota prot. n. 747 del 16 maggio 2022, è stato inviato il questionario relativo alle linee guida per il rendiconto 2022, con riferimento alla **sanità provinciale**. È stato, inoltre, assegnato il termine del 6 giugno 2022 al Collegio dei revisori per la trasmissione delle risposte al predetto questionario. L'organo di revisione ha provveduto tempestivamente alla sua compilazione e trasmissione alla Sezione.

67. Con riguardo alla **sanità provinciale**, la missione 13 “Tutela della salute” è la più rilevante del rendiconto della Provincia, in termini di spesa.

Detta missione, nel 2021, con impegni in conto competenza pari a circa 1.320,2 milioni di euro, ha inciso per il 27,55% sulla spesa finale del bilancio provinciale, partite di giro escluse (in diminuzione in percentuale, rispetto al 28,42% del 2019).

La spesa sanitaria complessiva, nel 2021, è aumentata di 7.576.730,47 euro e, quindi, dello 0,58%, rispetto all'esercizio precedente.

L'incremento è ascrivibile, in termini assoluti, alla diminuzione della spesa corrente, per 288.484,75 euro e al contestuale aumento di 7.865.215,22 euro negli impegni relativi alla parte in conto capitale.

In termini relativi, gli impegni per la spesa corrente sono diminuiti del -0,02%, rispetto all'esercizio precedente; mentre gli impegni per la spesa in conto capitale sono aumentati del 47,06%.

Sempre in termini di spesa impegnata, la parte corrente, nel 2021, è stata pari al 98,14% del totale della spesa sanitaria, in leggera diminuzione aumento rispetto alla incidenza del 2020 (98,73%) e in aumento rispetto al 2019 (94,55%) e al 2018 (93,39%); mentre, la parte in conto capitale ha inciso per un valore pari al 1,86%, in leggero aumento rispetto all'1,27% del 2020, ma diminuzione rispetto al 2019 (5,45%) e al 2018 (6,61%).

Da rilevare, infine, un aumento del 3,78% della spesa complessiva PAT, nel 2021, in confronto al 2020.

68. Con riferimento all'armonizzazione contabile e all'**applicazione del Titolo II del decreto legislativo n. 118 del 2011**, che secondo quanto sostenuto dalla Provincia autonoma non si applicherebbe alla gestione del servizio sanitario provinciale, si richiama quanto già espresso anche dal Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti regionali con la Provincia autonoma di Trento, che, nella riunione tenutasi il 1° agosto 2019, con oggetto *“Monitoraggio della spesa sanitaria nell'ambito dell'armonizzazione contabile e applicazione del Titolo II del decreto legislativo n. 118/2011”*, ha sottolineato,

tra l'altro, che l'armonizzazione *“non può prescindere dalla uniforme rappresentazione contabile degli accadimenti della gestione in ciascun servizio sanitario regionale, ai fini peraltro di un corretto monitoraggio dei livelli di assistenza”* ricordando che *“il Titolo II del decreto legislativo n. 118/2011 costituisce principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'articolo 117, comma 3, della Costituzione ed è finalizzato alla tutela dell'unità economica della Repubblica italiana, ai sensi dell'articolo 120, secondo comma, della Costituzione, al fine di garantire che gli enti coinvolti nella gestione delle risorse destinate al Servizio sanitario nazionale concorrano al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica sulla base di principi di armonizzazione dei sistemi contabili.”*.

Al riguardo, si ribadisce quanto affermato in occasione dei precedenti giudizi di parificazione e cioè che, se l'applicazione del titolo II del d.lgs. n. 118 del 2011 all'Azienda sanitaria provinciale consente di confrontare i suoi risultati economico-patrimoniali con quelli degli altri enti del sistema sanitario nazionale, l'applicazione puntuale dello stesso richiede che sia data contestuale evidenza, sia nel bilancio provinciale che in quello dell'APSS, delle risorse conferite al proprio servizio sanitario provinciale, con le necessarie distinzioni in merito alla destinazione delle risorse stesse.

Ne deriva che l'interpretazione costituzionalmente orientata degli artt. 1, c. 5, e 19 e ss. del d.lgs. n. 118 del 2011 non consente al legislatore provinciale di derogare all'applicazione di principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica.

Infatti, la gestione della spesa sanitaria deve essere organizzata secondo i fondamentali principi contabili dell'ordinamento indipendentemente dal soggetto pubblico che dispone delle risorse per finanziarla.

E', infatti, la natura del servizio che impone la sua contabilizzazione secondo le regole armonizzate, poste a particolare presidio della leggibilità delle scelte del decisore pubblico, anche con riguardo alla verifica della loro rispondenza alla disciplina che tutela il fondamentale diritto costituzionale alla salute, oltre che alla verifica della loro rispondenza al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica. Né risulta comprensibile la ragione in forza della quale la Provincia autonoma intenda continuare a sottrarsi alla applicazione dei principi contabili di cui al titolo II del d.lgs. n. 118/2011, ove si consideri, peraltro, che l'autonomia costituzionalmente garantita al legislatore provinciale non si estende al punto da considerare il servizio sanitario provinciale un *“corpo estraneo”* al servizio sanitario nazionale, totalmente avulso dal contesto costituzionale e ordinamentale posto a tutela di diritti fondamentali della persona.

In altri termini, quando si stanziano e si spendono risorse pubbliche destinate a garantire lo svolgimento del servizio sanitario nazionale non è possibile, senza violare l'art. 117, c. 3, della Costituzione, legittimare l'applicazione di regole contabili *“locali”*, opache e in evidente contrasto con principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale, eccedendo la motivazione formale che a finanziare integralmente la spesa sanitaria sia un ente diverso dallo Stato.

In proposito, la Provincia ha ulteriormente dedotto che l'osservazione di questa Sezione riprende alcune considerazioni effettuate nel 2019 dal Tavolo Tecnico, per la verifica degli adempimenti regionali, in merito al monitoraggio della spesa sanitaria nell'ambito dell'armonizzazione contabile e applicazione del Titolo II del d.lgs. n. 118 del 2011, le quali ripercorrono quasi testualmente l'*incipit* del primo comma dell'articolo 19 del predetto Titolo II (Principi contabili generali e applicati per il settore sanitario), perché evidenza come *“l'interpretazione costituzionalmente orientata degli artt. 1, c. 5, 19 e ss. del d.lgs. n. 118/2011 non consente al legislatore provinciale di derogare all'applicazione dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica”*.

Secondo l'Amministrazione, la citazione normativa non tiene in alcun conto, tuttavia, che, già nel 2012, ad ordinamento allora vigente, la Corte costituzionale – riferendosi alla applicabilità delle disposizioni del decreto legislativo n. 118 del 2018 nei confronti della Provincia autonoma (sentenza n. 178 del 2012) ha concluso che, in base all'art. 27 della l. n. 42 del 2009 *“tutte le disposizioni attuative della legge di delegazione (ivi comprese quelle dell'art. 2, che il d.lgs. n. 118 del 2011 dichiara espressamente di attuare) si applicano agli enti ad autonomia differenziata non in via diretta, ma solo se recepite tramite le speciali procedure previste per le norme di attuazione statutaria”*.

Aggiunge l'Amministrazione che, in materia di armonizzazione dei bilanci, l'unica fonte di rilievo costituzionale vincolante per le Province autonome è, dunque, da ricercare oggi all'interno del loro ordinamento e, quindi, nella disposizione, concordata in via negoziale con lo Stato, contenuta nell'articolo 79, comma 4-octies dello Statuto speciale (comma aggiunto dall'art. 1, comma 407, lett. e), n. 4), L. 23 dicembre 2014, n. 190, a decorrere dal 1° gennaio 2015).

Infatti, il principio di unità del bilancio correlato all'impianto strutturale dell'ordinamento finanziario provinciale, caratterizzato da una pressoché completa autonomia finanziaria della Provincia legata ai gettiti tributari del territorio provinciale, rende inapplicabile la previsione del d.lgs. n. 118 del 2011 in materia di perimetrazione delle entrate destinate al finanziamento del servizio sanitario.

Nonostante i chiarimenti forniti, questa Sezione non ritiene superate le osservazioni fin qui formulate al riguardo.

Infatti, la Sentenza della Corte Costituzionale n. 80 del 13 aprile 2017 afferma, tra l'altro, che *"l'armonizzazione dei bilanci pubblici è una competenza esclusiva dello Stato, che non può subire deroghe territoriali, neppure all'interno delle autonomie speciali costituzionalmente garantite."*

Restano, pertanto, ferme le osservazioni già sviluppate sul punto da questa Sezione, ove si consideri che *"l'inderogabilità del principio di armonizzazione dei bilanci pubblici è ontologicamente collegata alla necessità di leggere, secondo il medesimo linguaggio, le informazioni contenute nei bilanci pubblici. Ciò per una serie di inderogabili ragioni, tra le quali, è bene ricordare, la stretta relazione funzionale tra "armonizzazione dei bilanci pubblici", "coordinamento della finanza pubblica", "unità economica della Repubblica", osservanza degli obblighi economici e finanziari imposti dalle istituzioni europee"* (cfr. Corte Costituzionale, sentenza n. 80/2017 cit.).

A ciò si aggiunga, infine, che, sempre secondo la sentenza della Corte Costituzionale sopra richiamata, *"non rileva in tale contesto l'esistenza di una potestà provinciale – riconosciuta anche in sede di accordi ai sensi dell'art. 27 della legge n. 47 del 2009 – nella determinazione delle procedure di programmazione e contabili degli enti locali insistenti sul proprio territorio, poiché la potestà di esprimere nella contabilità di tali enti locali le peculiarità connesse e conseguenti all'autonomia costituzionalmente garantita alla Provincia autonoma trova il suo limite esterno nella legislazione statale ed europea in materia di vincoli finanziari (in tal senso, la sentenza n. 6 del 2017, riferita alla Regione autonoma Sardegna)."*

69. La spesa corrente, in termini di impegni di competenza, si attesta, per il 2021 a 1.295.606.960,25 euro, in leggera diminuzione, rispetto al 2020, del (-0,02%) (--288.485 euro).

La **capacità di impegno** per la spesa corrente, definita come rapporto tra impegni di competenza (1.295.606.960,25 euro) e previsioni definitive di competenza (1.295.610.269,42 euro), del 100,00%²⁷.

La **capacità di pagamento** (pagamenti in conto competenza rapportati alle previsioni finali di competenza) risulta del 87,94%, con 1.139.310.694,49 euro di pagamenti in conto competenza.

La capacità di pagamento a consuntivo (determinata rapportando i pagamenti totali, in conto competenza e in conto residui, agli impegni di competenza sommati ai residui definitivi iniziali) si attesta al 87,86% complessivo.

I **pagamenti totali** ammontano a 1.226.711.080,23 euro (59.915.187,61 euro, nel 2020), di cui 1.139.310.694,49 euro in conto competenza e 87.400.385,74 euro in conto residui).

70. In merito agli interventi assunti a valere sulla spesa corrente, finanziata distintamente da risorse provinciali e da risorse statali, per fronteggiare l'emergenza Covid-19, la Provincia ha comunicato che *"nel corso del 2021, come riportato nel provvedimento di finanziamento del servizio sanitario provinciale (tabella A) deliberazione n. 2231 di data 16 dicembre 2021, sono stati stimati oneri correnti Covid per complessivi 43,8 milioni di euro, in particolare sulle seguenti macrovoci (...)"*, indicando le voci presenti nella tabella A) della deliberazione citata con i relativi valori: *"Beni sanitari (comprensivi di forniture per RSA), euro 5.887.000,00; Beni non sanitari, euro 88.000,00; Medicina convenzionata, euro 2.160.000,00; Acquisto prestazioni di assistenza specialistica da privato, euro 1.500.000,00; Acquisto prestazioni di ricovero da privato,*

²⁷ L'art. 20, c. 2, del d.lgs. n. 118/2011 prevede che le regioni accertino ed impegnino, nel corso dell'esercizio, l'intero importo corrispondente al finanziamento sanitario corrente.

euro 4.000.000,00; RSA Covid e strutture territoriali supporto, euro 6.700.000,00; Incarichi/consulenze (incarichi libero prof., POA, co.co.co, sommin.), euro 6.480.232,00; Accordo farmacie per somministrazione tamponi antigenici, euro 1.350.000,00; Acquisto servizi non sanitari, euro 5.003.018,00; Assunzioni, euro 9.162.000,00; Accantonamenti e oneri straordinari, euro 1.466.030,00". Ha, quindi, precisato che "dei predetti oneri Covid, 16,3 milioni di euro risultano coperti da finanziamenti statali previsti dai decreti emergenziali", fornendo un estratto della tabella riassuntiva delle risorse statali correnti finalizzate a linee specifiche di intervento per fronteggiare l'emergenza pandemica dell'anno 2021, riportata nella sopracitata deliberazione n. 2231/2021, da cui emerge che l'importo totale dei finanziamenti statali per il 2021 ammonta a 16.348.875,00 euro. Dell'importo totale degli oneri correnti Covid, stimati per il 2021, e ammontante a 43.796.280,00 euro, 27.447.405,00 euro, quindi, sono a carico del bilancio provinciale. Sempre con riferimento agli interventi per fronteggiare l'emergenza Covid-19, la Provincia ha dato conto delle difficoltà nel proseguire, durante il 2021, nell'attuazione del Piano operativo provinciale per il **recupero delle liste di attesa**, in ragione del perdurare dell'emergenza sanitaria. Ha, quindi, specificato che, in ambito chirurgico, a partire da fine giugno 2021 le attività sono state ripristinate a livelli di poco inferiori al periodo pre-Covid, senza tuttavia recuperare, nel corso dell'anno i ricoveri non effettuati. Con riferimento le prestazioni di assistenza specialistica è stato riferito che, nelle strutture a gestione diretta da parte dell'APSS, è stato confermato l'impegno ad attivare sedute ambulatoriali aggiuntive tramite prestazioni orarie aggiuntive, oltre al coinvolgimento, come previsto dall'art. 26 del decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73, delle strutture private accreditate per il recupero delle visite specialistiche.

71. La **spesa in conto capitale**, in termini di impegni di competenza, si attesta, per il 2021 a 24.579.365,58 euro, in aumento, rispetto al 2020, del 47,06% (+7.865.215,22 euro). Nel 2020 si era, invece, registrata una diminuzione degli impegni di competenza del 75,77%, rispetto al 2019, così come nel 2019 rispetto al 2018 (-17,61%). Si rileva, dunque, l'inversione della tendenza negativa nell'andamento della spesa in conto capitale, nell'ultimo biennio.

La **capacità di impegno** per la spesa in conto capitale, definita come rapporto tra impegni di competenza (24.579.365,58 euro) e previsioni definitive di competenza (45.521.929,13 euro), (56.348.040,66 euro), risulta del 43,62% e si riferisce interamente al programma relativo agli investimenti sanitari.

La **capacità di pagamento** (pagamenti in conto competenza rapportati alle previsioni finali di competenza) risulta del 28,50%, con 16.058.855,13 euro di pagamenti in conto competenza.

La **velocità di pagamento** (pagamenti di competenza su impegni di competenza) risulta migliore rispetto all'indice di capacità, con un valore complessivo di 65,33%, in peggioramento rispetto al valore dello scorso anno (73,06%, nel 2020).

La **capacità di pagamento a consuntivo** (determinata rapportando i pagamenti totali, in conto competenza e in conto residui, agli impegni di competenza sommati ai residui definitivi iniziali) si attesta al 36,93% complessivo (19,83%, nel 2020).

I **pagamenti totali** ammontano a 97.544.614,33 euro (59.915.187,61 euro, nel 2020), di cui 16.058.855,13 euro in conto competenza e 81.485.759,20 euro in conto residui).

72. Con riguardo agli **investimenti in ambito sanitario**, in particolare nell'edilizia ospedaliera, la Provincia ha rappresentato che, durante il 2021, sono state messe a disposizione dell'Azienda provinciale per i servizi sanitari, da parte della Provincia, nuove risorse per un programma generale degli investimenti di edilizia sanitaria, inerenti ai presidi del servizio ospedaliero provinciale. In particolare è stato comunicato che "per l'anno 2021 sono stati programmati e finanziati: - gli interventi di adeguamento antincendio delle strutture del SSP come da deliberazione della Giunta provinciale n. 2339 del 23 dicembre 2021 riportati nella tabella che segue per totali 54,5 milioni di euro di cui 6,5 impegnati ed assegnati ad APSS nel 2021; - gli acquisti di beni mobili, attrezzature/tecnologie sanitarie, economali e informatiche e ausili protesici per un importo complessivo di 5 milioni di euro come indicato in tabella F della deliberazione n. 2110/2020".

73. Per quanto riguarda il **Nuovo Ospedale di Fiemme e Fassa a Cavalese**, la Provincia ha rappresentato che *“nel marzo del 2021 è stata presentata alla Provincia autonoma di Trento (PAT), da un operatore economico privato, una proposta di PPP per la realizzazione, mediante locazione finanziaria, dell’Ospedale di Cavalese. La proposta è stata presa in carico dal NAVIP, Nucleo di analisi e valutazione degli investimenti pubblici, per l’espressione del parere istruttorio ai fini della dichiarazione di fattibilità della proposta - ai sensi dell’art. 183 comma 15 del d.lgs. n. 50 del 2016 - che spetta alla Giunta provinciale. Il NAVIP si è inoltre avvalso dell’attività di supporto svolta da un gruppo di lavoro costituito da personale qualificato specificamente individuato dal NAVIP stesso. L’attività istruttorio del NAVIP e del gruppo di lavoro si è svolta tra i mesi di maggio e luglio 2021 e si è conclusa con la stesura di una relazione istruttorio finale trasmessa al proponente per la presentazione delle sue osservazioni. Si è aperto quindi un confronto tra l’Amministrazione e il proponente, attualmente in corso, per addivenire all’espressione di un giudizio circa la fattibilità tecnico economica del contratto di PPP da parte del NAVIP”*.

74. Con riguardo, specificamente, al **Nuovo Ospedale del Trentino**, la Provincia ha riferito ricostruendo sinteticamente l’intricata vicenda a partire dalla novazione della messa a gara dello studio di fattibilità per la progettazione preliminare, definitiva ed esecutiva nonché per la gestione dei servizi attinenti l’attività sanitaria, il 3 ottobre del 2018, a seguito della sentenza del Consiglio di Stato n. 1111/2018, fino ai primi mesi del 2022 con il proseguimento dell’istruttorio per l’aggiudicazione definitiva o meno della gara stessa. In istruttorio, è stato chiesto di fornire ulteriori note e verbali citati nella prima nota di risposta riguardanti l’esito del procedimento di consultazione preliminare e, in seguito all’acquisizione del comunicato della Giunta Provinciale n. 48/XVI: il verbale della conferenza di servizi decisoria del 6 aprile 2022, di non approvazione del progetto preliminare presentato in gara dal soggetto promotore; gli atti relativi all’avvio del procedimento finalizzato all’eventuale non approvazione del progetto preliminare e alla conseguente decadenza dalla nomina di promotore; l’istanza di parere precontenzioso avanzata all’ANAC ai sensi dell’art. 211, co 1, d.lgs. n. 50/2016 e, se espresso, parere dell’Autorità Nazionale Anticorruzione; un prospetto delle spese sostenute fino ad ora dalla Amministrazione per la gestione tecnico-amministrativa del procedimento relativo alla realizzazione dell’opera dall’avvio dell’iniziativa di costruzione tramite finanza di progetto e successivi provvedimenti.

La Provincia ha inviato la documentazione richiesta, peraltro senza la possibilità di distinguere i numeri di protocollo dei documenti inviati, ad eccezione del prospetto delle spese sostenute, in luogo del quale ha inviato alcune note spese riferite solamente agli ultimi eventi.

Dalla documentazione inviata si evince che l’ANAC ha dichiarato inammissibile l’istanza presentata dalla Provincia autonoma, acquisita al prot. gen. n. 32053 del 28 aprile 2022, considerato che *“la stessa, concernendo questioni e circostanze determinatesi successivamente alla conclusione della procedura di gara è inammissibile ai sensi dell’art. 7, comma 1, lett. a) del Regolamento sull’esercizio della funzione di precontenzioso e dell’art. 211, comma 1, d.lgs. n. 50/2016 che “circoscrive la materia di precontenzioso alle sole questioni insorte durante lo svolgimento delle procedure di gara, con ciò espressamente escludendo quelle insorte dopo l’aggiudicazione”*.”.

L’ANAC ha, altresì, precisato che *“nel caso di specie, la procedura di gara si è conclusa con la nomina della Soc. Guerrato S.p.A a promotore; la questione portata all’attenzione dell’Autorità, concernente, più in generale, la legittimità della non approvazione, da parte della Stazione appaltante, del progetto preliminare presentato dal promotore in gara, attiene ad una fase successiva alla valutazione delle offerte e alla formazione della graduatoria di merito, attività già compiute dalla Commissione giudicatrice e culminate con l’individuazione dell’offerta della Guerrato S.p.A. come la migliore delle proposte presentate in gara.”*.

In altri termini, appare evidente che la procedura seguita dalla Amministrazione sembra caratterizzata da alcune anomalie, efficacemente espresse dall’Autorità nella dichiarazione di inammissibilità della istanza di precontenzioso, che è possibile ricondurre sostanzialmente alla tardiva valutazione di inadeguatezza del progetto preliminare, per contrasto con lo studio di fattibilità oggetto di gara, che

doveva essere rilevata nel corso della procedura concorsuale, conclusasi con la scelta del progetto del soggetto promotore, e non dopo.

Tale circostanza appare, peraltro, confermata dall'Amministrazione, nella memoria presentata in allegato alla istanza di precontenzioso, ove si legge, tra l'altro, che "(...) l'Amministrazione concedente, nel corso dell'istruttoria finalizzata all'approvazione del progetto, ha più volte invitato il promotore a presentare le proposte di modifica progettuale in grado di sanare in dettaglio le criticità e le inadeguatezze del progetto presentato in gara, sia della circostanza che tale progetto non soddisfa diverse specifiche tecniche, prescrizioni e vincoli posti dallo Studio di fattibilità, anche alla luce delle diverse proposte di modifica progettuale presentate in istruttoria dal promotore (ed ancorché le stesse abbiano una certa portata sostanziale rispetto al contenuto del progetto di gara).".

Il richiamo operato dall'ANAC appare ancor più rilevante ove si consideri che l'Amministrazione non aveva fornito, nonostante specifica richiesta istruttoria, il prospetto analitico dei costi sostenuti per la gestione tecnico-amministrativa del procedimento relativo alla realizzazione dell'opera, dall'avvio dell'iniziativa di costruzione tramite finanza di progetto fino ad oggi, e che le tardive decisioni della Provincia autonoma possono precludere alla instaurazione di ulteriori contenziosi con la inevitabile dilatazione dei tempi di realizzazione dell'opera e con aggravio di costi a carico dell'ente.

L'Amministrazione ha, successivamente, comunicato che "con riferimento alla novazione della gara 2018, non sono stati sostenuti ulteriori costi rispetto a quelli già inviati con nota prot. n. 350850 del 23 maggio 2022.". Mette conto evidenziare, inoltre, che, con determinazione n. 6056 del 9 giugno 2022, il Responsabile unico del procedimento ha determinato la non approvazione del progetto preliminare presentato in gara dal promotore Guerrato s.p.a.

Questa Sezione, pertanto, non può che condividere l'invito conclusivo contenuto nella decisione dell'ANAC al pieno rispetto dei principi di economicità, efficacia, tempestività, correttezza dell'azione amministrativa e al rispetto dei principi di libera concorrenza, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità, pubblicità, di cui all'art. 30, c. 1, del d.lgs. n. 50/2016 per l'affidamento e l'esecuzione di contratti di appalto e di concessione, da cui, per le ragioni sopra descritte, l'Amministrazione sembra avere evidentemente deviato.

75. In ordine agli interventi finanziati da risorse provinciali o statali di conto capitale per l'emergenza Covid-19, la Provincia ha riferito che "nel 2021 non risultano finanziamenti in conto capitale ad APSS per investimenti Covid da risorse statali o da risorse del bilancio provinciale; risultano invece continuate le attività connesse all'attuazione del Piano di riordino della rete ospedaliera". Ha, quindi, continuato specificando, quindi, che "è stata data attuazione agli interventi previsti nel Piano di riordino della rete ospedaliera approvato con deliberazione della Giunta provinciale n. 808/2020 e rimodulato con successiva deliberazione n. 1287 del 30 luglio 2021. In particolare, al 31 dicembre 2021 risultano conclusi i lavori di: - realizzazione di n. 4 posti letto di terapia intensiva presso il blocco operatorio dell'Ospedale di Rovereto; - realizzazione di n. 10 posti letto di terapia intensiva presso l'U.O. di Neurochirurgia dell'Ospedale di Trento; - razionalizzazione degli accessi al pronto soccorso degli Ospedali di Trento e di Arco; - ampliamento e razionalizzazione dei percorsi del pronto soccorso di Cles".

76. I dati contabili di preconsuntivo 2021 dell'Azienda provinciale per i servizi sanitari (APSS) evidenziano costi della produzione pari a 1.401,4 milioni di euro (+0,83%, rispetto all'esercizio precedente), di cui costi del personale pari a 470,5 milioni di euro (+ 0,22%, rispetto all'esercizio precedente).

Rispetto al 2020, aumenta, nel preconsuntivo 2021, anche il valore della produzione, pari a 1.434,00 milioni di euro (+1,71%, rispetto all'esercizio precedente), così come il risultato operativo della gestione caratteristica che passa da 19,9 milioni del 2020 a 32,57 milioni del 2021 (+63,28% rispetto all'esercizio precedente).

Il preconsuntivo dell'APSS al 30 settembre 2021 evidenziava, in una proiezione dei dati a fine 2021, una perdita di circa -6,73 milioni di euro. In proposito la Provincia ha comunicato di aver dato copertura a tale disavanzo, con le integrazioni dei contributi in conto esercizio all'APSS disposte con la

deliberazione n. 2231 del 16 dicembre 2021 relativa all'ultimo riparto del finanziamento provinciale al SSP (Servizio Sanitario Provinciale) per il 2021.

77. Con riguardo ai **tetti di spesa** e alle **direttive provinciali**, la Provincia ha comunicato le modifiche e le eccezioni previste per le voci di spesa relative ai costi del personale e ai costi per gli acquisti di servizi non sanitari, manutenzioni e riparazioni, godimento beni di terzi e beni non sanitari, legati all'emergenza pandemica. Ha, inoltre, dato conto, degli esiti dei controlli svolti in qualità di ente vigilante sul raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica da parte degli enti di cui all'articolo 79, c. 3, dello Statuto di autonomia, tra cui appunto l'APSS, per l'esercizio 2020.

Nel questionario relativo alle linee guida per il rendiconto 2021, il Collegio dei revisori ha confermato che la Provincia autonoma ha verificato il rispetto della soglia di accreditabilità e sottoscrivibilità degli **accordi contrattuali con le strutture ospedaliere private**, pari ad almeno 60 posti letto per acuti (art. 1, punto 2.5, dell'allegato al d.m. 2 aprile 2015, n. 70), e che le strutture sanitarie già accreditate, al 1° gennaio 2014, che non soddisfino i requisiti sopra indicati, e, quindi, interessate da processi di riconversione e/o fusione, raggiungano il requisito complessivo minimo di 80 posti letto per acuti (art. 1, punto 2.5, dell'allegato al d.m. 2 aprile 2015, n. 70)²⁸.

Mentre, per quanto riguarda l'attuazione delle disposizioni di cui all'art. 1, co. 406, l. n. 178/2020, che prevedono l'estensione della disciplina prevista dagli artt. 8-ter, 8-quater (Accreditamento istituzionale) e 8-quinques (Accordi contrattuali) del d.lgs. n. 502/92 anche alle strutture che erogano assistenza domiciliare, è stato precisato che *"il 4 agosto 2021 è intervenuta l'Intesa Governo, Regioni, Province autonome (Rep. Atti 151/CSR) che ha disciplinato i requisiti strutturali, tecnologici e organizzativi minimi per l'autorizzazione all'esercizio e requisiti ulteriori per l'accREDITamento delle cure domiciliari, in attuazione dell'articolo 1, comma 406, della legge 30 dicembre 2020, n. 178. I requisiti ulteriori per l'accREDITamento istituzionale previsti nell'Intesa ricalcano di fatto quelli già previsti dalla dGP n. 1848 del 5.10.2018. Nel corso del 2022 si procederà al completo recepimento della stessa."*^{29 30}.

Dal questionario emerge, inoltre, che l'APSS, nel 2021, non ha sottoscritto contratti, ai sensi dell'art. 8-quinques del d.lgs. n. 502/1992, in deroga al limite di spesa vigente, di cui all'art. 45, c. 1-ter, del d.l. n. 124/2019, per incrementare la dotazione dei posti letto in terapia intensiva e nelle unità operative di pneumologia (art. 3, cc. 1, 2 e 4 d.l. n. 18/2020, come prorogato ex art. 19, d.l. n. 183/2020).

Con riferimento al rispetto del **tetto per la spesa farmaceutica** per acquisti diretti, nella misura stabilita dall'art. 1, c. 398, della l. n. 232 del 2016 e del tetto per l'acquisto di dispositivi medici, pari al 4,4% del Fondo sanitario regionale (d.l. n. 95 del 2012, art. 15, c. 13, lett. f), il Collegio dei revisori nel questionario del rendiconto 2021, ha riferito che la Provincia, a norma dell'art. 34 della l. n. 724 del 1994, provvede al finanziamento del servizio sanitario nel proprio territorio, senza alcun apporto a carico del bilancio dello Stato e, quindi, finanzia l'assistenza farmaceutica convenzionata con risorse del proprio bilancio. Inoltre, ha evidenziato come, in relazione a quanto disposto dall'art. 79 dello Statuto, come modificato dalla l. n. 190 del 2014, compete alla Provincia, per sé e per gli enti del sistema territoriale provinciale integrato, disporre autonome misure di razionalizzazione e di contenimento della spesa.

Con direttive approvate dalla Giunta provinciale con deliberazione n. 2110 del 2020, sono stati fissati i tetti su alcune voci di spesa, per l'anno 2021, tra le quali anche quella dell'assistenza farmaceutica, complessivamente costituita da quella convenzionata e per acquisti diretti.

²⁸ Risposta ai quesiti n. 22 e n. 23 del questionario *"Linee guida per le relazioni del collegio dei revisori dei conti sui rendiconti delle regioni per l'anno 2021, secondo le procedure di cui all' art. 1, commi 166 e seguenti, l. 23 dicembre 2005, n. 266, richiamato dall' art. 1, comma 3, d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla l. 7 dicembre 2012, n. 213"*, inviato in data 6 giugno 2022 dal presidente del Collegio dei revisori della Provincia autonoma di Trento, prot. Corte n. 850 del 7 giugno 2022.

²⁹ Risposta al quesito n. 24 del questionario del collegio dei revisori sul rendiconto 2021 (prot. Cdc 850 dd. 7.6.2022).

³⁰ La delibera della Giunta provinciale n. 1848 del 5 ottobre 2018, recante *"Approvazione, ai sensi del D.P.G.P. n. 30-48/2000 articolo 11 comma 3, dei nuovi requisiti ulteriori di qualità e dei criteri di verifica del loro possesso per l'accREDITamento istituzionale delle strutture sanitarie e sociosanitarie, e contestuale approvazione del "Disciplinare generale dell'Organismo Tecnicamente Accreditante (OTA) della Provincia autonoma di Trento", istituito con deliberazione della Giunta provinciale n. 1711/2015, ai sensi dei ventigi indirizzi nazionali"*.

Sono state, quindi, recepite, cumulativamente, le percentuali previste dalla l. n. 232 del 2016, calcolate sul finanziamento provinciale della spesa sanitaria 2021, fissato, da ultimo, con la deliberazione n. 2231 del 2021.

La Provincia ha, infine, precisato che le valutazioni in ordine al rispetto dei predetti tetti e vincoli è rimandata successivamente all'approvazione del Bilancio d'esercizio 2021 dell'Azienda. Non è possibile, pertanto, al momento, effettuare riscontri sul consuntivo 2021 e osservazioni in merito al calcolo del tetto applicato dall'Azienda sanitaria, in conformità alle disposizioni nazionali.

La deliberazione n. 2231 del 2021 ha fissato l'importo finale, assegnato all'APSS, pari a circa 1.300 milioni di euro, a fronte di un riparto iniziale, determinato con delibera n. 2110 del 2020, pari a circa 1.277 milioni di euro.

78. Il Presidente della Provincia ha inviato, tramite sistema ConTe, il 12 ottobre 2021, il **“Questionario per la relazione annuale del Presidente della Regione/Provincia autonoma sul sistema dei controlli interni e sui controlli effettuati nell'anno 2020”**, approvato con deliberazione n. 12/SEZAUT/2021/INPR del 21 luglio 2021, della Sezione delle autonomie della Corte dei conti.

Pur riferendosi, i dati comunicati, all'esercizio 2020, sono emerse indicazioni di rilievo anche per l'esercizio 2021.

Nella prima sezione, riguardante il quadro ricognitivo e descrittivo dei controlli interni, si segnala la **mancata attivazione del controllo sulla qualità dei servizi**. Nel corso del 2021, è stata abrogata la norma che lo prevedeva per la Provincia di Trento.

Nella seconda sezione, riguardante le modalità operative di alcune tipologie di controlli, riguardo al quesito relativo alla approvazione, da parte della Provincia, del **Piano triennale della performance per il periodo 2021-2023** e del **Piano degli indicatori e dei risultati attesi di bilancio**, sulla base degli obiettivi strategici definiti con il DEFP 2020, nonché alla **pubblicazione sul portale istituzionale nella sezione Trasparenza Valutazione e Merito** (art. 18-bis, c. 2 e art. 41, del d.lgs. 118/2011), la Provincia ha precisato di disporre di un sistema di valutazione del personale, i cui criteri sono definiti dalla Giunta provinciale.

In realtà, non risulta che la PAT abbia un Piano triennale della *performance* e, sul portale istituzionale nella sezione Trasparenza Valutazione e Merito, all'indirizzo Portale Trasparenza Provincia autonoma di Trento - Piano della Performance, è pubblicato il Programma di gestione (PDG) - non triennale, bensì annuale -; documento con cui sono assegnate le attività e gli obiettivi alle strutture provinciali.

Al quesito con cui è stato chiesto se, nell'ambito del **controllo strategico, siano state verificate la funzionalità e l'efficacia delle misure di contrasto alla corruzione adottate dalla Regione con il Piano triennale per la prevenzione della corruzione, per la trasparenza e l'integrità, anche avendo riguardo all'aggiornamento periodico dei sistemi di gestione dei rischi corruttivi**, la Provincia non ha fornito una risposta esplicitamente positiva o negativa, ma ha solo precisato le modalità di fissazione di obiettivi trasversali, relativi all'attuazione delle misure di prevenzione della corruzione e di trasparenza previste nel relativo piano.

Con riferimento alla terza sezione, riguardante il controllo sugli organismi partecipati, si segnala che **la normativa provinciale non prevede l'obbligo di comunicazione alle Sezioni regionali delle delibere assembleari che derogano al principio dell'amministratore unico, a norma dell'art. 11, cc. 2 e 3, del d.lgs. n. 175/2016**. La Provincia, in proposito, ha precisato che la scelta dell'organo di amministrazione (collegiale o monocratico) non compete alle singole società, ma è regolato da un provvedimento della Giunta provinciale.

Nella quarta sezione, relativa ai controlli svolti dalla Provincia sulla gestione del servizio sanitario regionale, la Provincia ha rappresentato che, con la deliberazione n. 1022 del 2017, è stato istituito il sistema provinciale dei **controlli sulla qualità e appropriatezza delle prestazioni sanitarie di ricovero e di specialistica ambulatoriale** e, con la deliberazione n. 1915 del 2017, è stato istituito l'apposito nucleo di controllo e, peraltro, nel 2021, il sistema è ancora in fase di implementazione.

Nel corso dell'istruttoria, sono stati chiesti aggiornamenti al riguardo.

La Provincia, in proposito, ha chiarito che l'implementazione del sistema provinciale dei controlli sulla qualità e appropriatezza delle prestazioni sanitarie di ricovero e di specialistica ambulatoriale è attualmente in fase di revisione, evidenziando che si tratta di un'attività complessa, che richiede il supporto - non esclusivo, ma costante - di professionalità mediche dedicate; professionalità che, nel contesto attuale, sono state dirottate su altre priorità, anche tenendo conto dell'operatività del controllo interno svolto dall'APSS sulla propria produzione e del controllo contrattuale esercitato dalla stessa APSS sulla corretta osservanza, da parte delle strutture private accreditate/classificate, degli accordi per l'erogazione di prestazioni sanitarie in nome per conto del SSP, oltre che dell'utilizzo degli indicatori di appropriatezza in uso per i sistemi di valutazione nazionali della qualità e degli esiti della *performance* del sistema sanitario provinciale.

Infine, la Provincia ha precisato che la revisione del sistema provinciale dei controlli sulla qualità e appropriatezza delle prestazioni sanitarie di ricovero e di specialistica ambulatoriale si impone anche in conseguenza delle previsioni dell'art. 13 (Concorrenza e tutela della salute) del disegno di legge per il mercato e la concorrenza 2021, che indica la qualità e i risultati delle prestazioni quale criterio per l'accreditamento di nuove strutture/attività e per l'individuazione dei soggetti con i quali stipulare gli accordi contrattuali.

La sesta sezione è una delle principali innovazioni recate dalle attuali linee guida e approfondisce l'impatto del **lavoro agile** sulla continuità e qualità dei servizi resi dall'Ente, indagando le eventuali difficoltà organizzative e l'adeguatezza delle misure di valutazione delle *performance*.

La Provincia ha affermato di non avere rilevato criticità nell'organizzazione e di aver riscontrato l'adeguatezza delle soluzioni adottate, precisando, peraltro, di non aver disciplinato il sistema di rendicontazione delle attività svolte in lavoro agile, in ragione delle modalità tecnico-informatiche che ne hanno permesso il tracciamento, e di aver adeguato il sistema di misurazione e valutazione delle *performance* alla nuova organizzazione.

79. In ordine ai **controlli interni**, per quanto riguarda il **controllo di regolarità contabile**, la Provincia ha comunicato gli esiti dei controlli e delle azioni correttive poste in essere sui provvedimenti amministrativi della Giunta e dei dirigenti, sugli atti gestionali di questi ultimi e sulle liquidazioni e le relative poste di liquidazione, nel corso del 2021.

Riguardo al controllo sui predetti provvedimenti amministrativi, tutti quelli restituiti per irregolarità alle strutture competenti sono stati modificati o revocati, come richiesto dalla struttura deputata al controllo.

Anche con riguardo agli atti gestionali, non vi sono stati casi in cui il Servizio bilancio ragioneria non abbia emesso il certificato di regolarità contabile sugli atti controllati e le strutture competenti hanno sempre corretto errori riscontrati nella repertoriatura degli atti ovvero allegato la documentazione necessaria per il completamento dell'atto gestionale.

Con riferimento agli atti di liquidazione, sono state verificate n. 4.182 poste di liquidazione a campione, di cui: n. 3.994 poste, con esito positivo; n. 145 poste, con evidenza di problematiche che non richiedevano ulteriori atti, in quanto non inficiavano la correttezza della liquidazione; n. 42 poste problematiche, che richiedevano attività da parte della struttura liquidante (principalmente, per documentazione mancante o incompleta e incongruenze tra le evidenze e la documentazione prodotta). La Provincia ha, inoltre, segnalato che, nonostante la situazione emergenziale per l'epidemia da Covid-19 abbia determinato la necessità di svolgere l'attività lavorativa anche in *smart working*, i controlli sui provvedimenti amministrativi, sugli atti gestionali e sulle liquidazioni sono stati svolti correttamente e in tempi pressoché immutati rispetto agli anni precedenti.

Ha, quindi, precisato che, a partire dall'inizio della pandemia, le strutture provinciali competenti hanno dato corso ad un processo di innovazione nell'esecuzione di alcuni processi legati al controllo contabile degli atti, al fine di mantenere gli *standard* quantitativi e qualitativi degli anni pre-emergenza, specificando di aver provveduto all'apprestamento di un modello organizzativo che consentisse di adottare i provvedimenti non più in forma cartacea, ma in forma digitale, e di aver completato, infine, la digitalizzazione dell'attività di controllo a campione delle liquidazioni.

80. A decorrere dal 1° gennaio 2017, come previsto dal c. 6 dell'art. 78-bis 6 della l.p. n. 7 del 1979 (legge provinciale di contabilità), aggiunto dall'art. 11, c. 1, della l.p. n. 7 del 2016, opera il Collegio dei revisori dei conti, che informa della propria attività la competente Sezione di controllo della Corte dei conti, trasmettendo ad essa referti, pareri, relazioni e verbali.

Il referto relativo al **controllo di gestione** per l'anno 2021, trasmesso in fase istruttoria, fornisce dati e informazioni sulle risorse umane utilizzate, sui costi sostenuti e sui processi (attività).

Come già rilevato nelle precedenti relazioni di parifica, detto referto, riportando esclusivamente i valori a consuntivo 2021, non analizza gli scostamenti rispetto agli obiettivi, le azioni correttive e la riprogrammazione degli obiettivi medesimi.

Mancano, inoltre, i dati relativi al quadrante utenti, previsto dal modello di controllo di gestione adottato dalla PAT, ma non ancora attivato.

81. In ordine al **controllo strategico**, l'Amministrazione ha rappresentato che, nel corso del 2021, il Documento di economia e finanza provinciale (DEFP) 2022- 2024, approvato con deliberazione della Giunta provinciale n. 1103 del 30 giugno 2021, è stato predisposto in forma innovativa e integrata.

Per ogni politica ricompresa nel DEFP, sono stati introdotti un inquadramento e una descrizione della situazione attuale della stessa, con, in alcuni casi, l'indicazione di elementi prospettici e indicatori di riferimento.

Sono, inoltre, stati definiti i soggetti attuatori della politica, i destinatari della stessa, nonché, in forma descrittiva, i risultati attesi, riportando, ove possibile, dati quantitativi e di *target*.

Allo stesso modo, è stata predisposta la Nota di aggiornamento del DEFP 2022-2024 (NADEFP), che integra il DEFP con l'individuazione degli interventi rilevanti, per ciascuna politica, accanto ai risultati attesi e ai destinatari della stessa.

La Provincia ha, quindi, precisato che gli elementi inseriti nel sistema OPV (Obiettivi - Pianificazione - Valutazione) corrispondono a quelli contenuti nel DEFP 2022-2024 e nella NADEFP, in particolare con riferimento agli interventi rilevanti e ai risultati attesi.

Infine, il DEFP e la NADEFP si completano con indicatori significativi delle politiche; il primo, con l'allegato "Sistema informativo degli indicatori statistici PSP XVI Legislatura"; la seconda, con l'allegato "1. Indicatori per area strategica del PSP - 2. Indicatori di benessere equo e sostenibile".

Infine, è stato segnalato che, nel documento "Terza relazione sullo stato di attuazione del Programma per la XVI legislatura", predisposto nel 2021, nell'ambito della più generale attività di monitoraggio e di verifica dei risultati delle politiche di intervento, a supporto del processo di programmazione e di indirizzo politico, sono presenti elementi di natura descrittiva, quantitativa e finanziaria, che consentono una valutazione dei risultati conseguiti nel periodo di riferimento.

82. Per l'attività di **controllo sulla trasparenza e sulla legalità dell'azione amministrativa**, la Provincia ha dato conto delle modifiche, intervenute nel 2021, all'assetto del controllo comunicato lo scorso anno. Le modifiche comunicate risultano di carattere prettamente organizzativo, interno alle strutture competenti, e sono state adottate al fine di prevenire giudizi difformi o incoerenti su provvedimenti della stessa natura, nonché al fine di svincolare la nomina dei componenti dell'Unità di controllo dall'organo politico, per assicurare, anche formalmente, piena indipendenza ed autonomia di giudizio.

Su n. 181 provvedimenti esaminati (n. 35 deliberazioni di Giunta provinciale e n. 146 determinazioni dirigenziali), n. 90 hanno avuto riscontro positivo, n. 91 esito positivo con osservazioni e nessuno esito negativo.

83. Il **controllo sull'adeguatezza dei comportamenti**, volto alla verifica del rispetto del codice di comportamento e dei doveri dei dipendenti, ha comportato l'avvio di n. 32 procedimenti disciplinari, 2 procedure per il mancato rispetto delle norme contrattuali relative al corretto uso dei buoni pasti e n. 13 procedure per irregolarità nelle assenze per malattia.

84. Con riguardo all'esame di conformità agli obiettivi e alle disposizioni in materia di programmazione e di coerenza con le linee della politica finanziaria provinciale, nel corso del 2021, è stato svolto, da parte della struttura competente, l'esame preventivo di tutti gli atti trasmessi dalle strutture, con la formulazione di 225 pareri: 216 relativi a piani, programmi, progetti e deliberazioni di criteri; 6 relativi a schemi di regolamento; 3 relativi a disegni di legge.

È stato, inoltre, specificato che, a seguito dell'esame delle proposte di deliberazione, effettuato anche assicurando il supporto alle strutture competenti per la predisposizione e l'affinamento delle proposte, non è mai stata rilevata mancanza di conformità con le disposizioni in materia di programmazione e con i documenti di programmazione e pianificazione di carattere generale della Provincia.

85. In ordine al controllo sull'attuazione delle leggi provinciali e valutazione delle politiche pubbliche, il Tavolo di coordinamento - deputato ad elaborare la proposta di Programma per il controllo sull'attuazione delle leggi provinciali e per la valutazione degli effetti delle politiche pubbliche per la legislatura in corso, nonché a definire la metodologia da utilizzare per l'attività di controllo e valutazione - non ha ancora provveduto a formulare gli indirizzi e ad individuare le leggi da sottoporre ad esame.

In proposito, è stato precisato che l'impatto della pandemia sul funzionamento istituzionale ha determinato una ridefinizione delle priorità programmatiche e operative, che ha comportato il rallentamento dell'attività del Tavolo.

È stata avviata, nel 2021, l'attività di controllo e di valutazione della legge provinciale n. 10 del 2017, recante "Riduzione degli sprechi, recupero delle eccedenze alimentari e non alimentari e dei prodotti farmaceutici", con la elaborazione dei documenti "Controllo sullo stato di attuazione delle disposizioni" e "Valutazione degli effetti" ed è stato pure precisato che "sul finire del 2021 sono state altresì intraprese iniziative di stimolo finalizzate ad assicurare la piena operatività del Tavolo di coordinamento nel corso dell'anno 2022."

86. Per il controllo sul funzionamento della struttura organizzativa, attuato dall'Ente attraverso la valutazione della dirigenza, è stato portato a termine il processo di valutazione riferito all'anno 2020.

In particolare, il Nucleo di valutazione ha validato n. 101 schede relative alla dirigenza, di cui n. 23, relative agli incarichi di dirigente generale o con trattamento economico equiparato; n. 78, relative a dirigenti; n. 186, relative ai direttori.

L'Amministrazione ha, inoltre, fornito i dati relativi alla media della valutazione complessiva, distinta tra dirigenti e direttori, per ciascuna struttura di livello dipartimentale, illustrando, altresì, le modifiche apportate alle modalità di valutazione per l'esercizio di valutazione 2020, sostanzialmente tendenti alla semplificazione del procedimento valutativo, al fine di tener conto delle eccezionali condizioni, imposte dall'emergenza sanitaria per la pandemia da Covid-19, anche tramite l'introduzione di un obiettivo specifico legato al mantenimento dei livelli di servizio durante il momento emergenziale.

87. La Provincia ha rappresentato che il controllo sulla qualità dei servizi, già previsto dall'art. 40-*quater*, della l.p. 30 novembre 1992, n. 23 (aggiunto dall'art. 6, c. 3, della l.p. 12 settembre 2008, n. 1), non è stato attivato neppure nel 2021.

L'art. 40-*quater* della l.p. 30 novembre 1992, n. 23 è stato abrogato dall'art. 1 della l.p. 27 dicembre 2021, n. 21, che ha introdotto, all'art. 19.1 della l.p. n. 4/1996, un nuovo strumento di programmazione integrata, il Piano integrato di attività e organizzazione, con finalità di garantire il miglioramento continuo dei servizi resi ai cittadini e alle imprese, prevedendo opportune forme di monitoraggio periodico degli esiti delle azioni messe in campo, anche attraverso rilevazioni di soddisfazione degli utenti.

In proposito, la Provincia ha richiamato "quanto previsto dall'art. 19.1 della l.p. n. 4/1996, aggiunto dall'art. 1 della l.p. 27 dicembre 2021, n. 21, che ha introdotto un nuovo strumento di programmazione integrata, il Piano integrato di attività e organizzazione", precisando che "Il comma 5 del medesimo articolo ha stabilito che «in

prima applicazione di quest'articolo, il piano per l'anno 2022 è adottato entro il 30 giugno 2022». Pertanto, solo dopo l'approvazione del PIAO saranno attuate concrete misure e opportune forme di monitoraggio periodico circa gli esiti delle azioni indicate nel c. 3 dell'articolo in parola.”.

La Corte auspica che la modifica normativa giovi ad attivare al più presto un effettivo ed efficace controllo di qualità dei servizi, attualmente ancora inesistente.

88. Negli elenchi degli enti e delle società che compongono il gruppo amministrazione pubblica (GAP) e il perimetro di consolidamento, non risultano inserite le società in house Pensplan Centrum s.p.a., Euregio Plus società di gestione del risparmio s.p.a. e Futuro & Conoscenza s.r.l. (partecipata dalla Fondazione Bruno Kessler).

Tenuto conto che l'allegato 4/4 del d.l.gs. n. 118/2011 dispone che: “A decorrere dall'esercizio 2017 [per la Provincia, leggasi 2018] sono considerati rilevanti gli enti e le società totalmente partecipati dalla capogruppo, le società in house e gli enti partecipati titolari di affidamento diretto da parte dei componenti del gruppo, a prescindere dalla quota di partecipazione”, è stato chiesto di giustificare la loro mancata inclusione, anche per l'esercizio 2020.

La Provincia ha dato atto che l'allegato 4/4 del d.lgs. n. 118 del 2011 dispone che sono considerati rilevanti, ai fini dell'inserimento nel Gruppo amministrazione pubblica, gli enti e le società totalmente partecipati dalla capogruppo, le società in house e gli enti partecipati titolari di affidamento diretto da parte dei componenti del gruppo, a prescindere dalla quota di partecipazione.

Secondo la Provincia, l'interpretazione letterale del principio contabile indurrebbe a ritenere che debbano essere inseriti nel GAP le società in house solo ove siano anche titolari di affidamento diretto da parte dei componenti del gruppo.

Nel caso di specie, Euregio Plus, Pensplan Centrum e Futuro&Conoscenza non presenterebbero congiuntamente entrambi i requisiti dell'“in house” e dell'affidamento diretto.

In particolare, Euregio plus non sarebbe soggetto “in house” della Provincia, così come evidenziato nella deliberazione di acquisizione delle azioni (deliberazione n. 2360/2017), che, al punto 6), rinvia a un successivo provvedimento il tema degli affidamenti in house providing nei confronti di Pensplan Invest SGR S.p.A (ora Euregio plus); provvedimento non ancora adottato.

Per quanto attiene a Pensplan Centrum S.p.A, pur configurandosi, la società, come “in house” della Provincia, in virtù di un patto parasociale approvato con deliberazione della Giunta provinciale n. 1988 del 2014, non risulta essere titolare di affidamenti diretti da parte dei componenti del gruppo.

Situazione simile si riscontra per Futuro&Conoscenza, che, pur essendo una società “in house” della Fondazione Bruno Kessler, in virtù di un patto parasociale sottoscritto con l'altro socio fondatore “Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato”, non è titolare di affidamenti diretti da parte della Fondazione. Per le descritte ragioni, la Provincia non ha ravvisato i presupposti per l'inserimento delle predette società nel GAP.

La Corte ha rilevato che società Euregio Plus risulta inserita tra le società “in house” della Provincia autonoma di Trento, nel file excel “Risultati_partecipazioni”, scaricato dal sito del MEF.

In sede di contraddittorio orale del 17 giugno 2022, l'amministrazione ha confermato che la società Euregio Plus non è una società “in house” della Provincia e l'inclusione della società nel file del sito del MEF-società partecipate è dovuta ad una problematica tecnica.

Non è condivisibile, poi, l'interpretazione della normativa proposta dalla Provincia e confermata nel contraddittorio orale.

Infatti, il requisito ulteriore dell'affidamento diretto va riferito solo agli enti meramente partecipati, che, a prescindere dalla quota di partecipazione, vengono inseriti nel GAP e nel bilancio consolidato proprio in ragione di detto affidamento.

Diversamente, ciò che rileva per le società “in house” è la sussistenza del controllo analogo, che è già, di per sé, requisito sufficiente per l'inserimento nel GAP e nel bilancio consolidato.

In proposito, in esito al contraddittorio orale, la Provincia si è impegnata a rielaborare i due elenchi seguendo le indicazioni della Corte, a decorrere dal prossimo bilancio.

89. Nel gruppo amministrazione pubblica definitivo, non sono state inserite le società partecipate indirettamente, tramite Trentino Sviluppo s.p.a., **Trentino Sprint in liquidazione soc. cons. r.l., Folgariaski s.p.a. e Funivie Pinzolo s.p.a.**, che erano, invece, presenti nell'elenco provvisorio.

In proposito, la Provincia ha rappresentato che, nella relazione sulla gestione al bilancio consolidato 2020, l'elenco è stato aggiornato con le percentuali di partecipazione al 31.12.2020, tenendo conto delle variazioni intervenute nel corso del 2020 e verificando, quindi, il possesso dei voti esercitabili nell'assemblea ordinaria a tale data.

Nello specifico, per Trentino Sprint s. cons a r.l. in liquidazione, la procedura di liquidazione è stata chiusa e la società risulta cessata; per FolgariasKi s.p.a. e per Funivie Pinzolo s.p.a., la percentuale di voti in assemblea ordinaria si è attestata, rispettivamente, al 18,80% e al 19,75% e, quindi, risulta ridotta sotto il 20%, limite previsto per l'inserimento nel GAP, come società partecipate.

90. Il **bilancio consolidato per l'esercizio 2020** è stato approvato dalla Giunta provinciale, con delibera n. 1770 del 29 ottobre 2021 e dal Consiglio provinciale, con delibera n. 12 del 30 novembre 2021, entro i termini di approvazione previsti dall'art. 78-bis, della l.p. 14 settembre 1979, n. 7, come differiti in ragione dell'emergenza sanitaria dichiarata per il Covid-19, dall'art. 23 della l.p. 23 marzo 2020, n. 2, secondo quanto disposto dall'ordinamento statale con il d.l. 22 aprile 2021, n. 52, convertito nella l. 17 giugno 2021, n. 87.

Il perimetro di consolidamento è composto dagli stessi 38 soggetti già consolidati nell'esercizio precedente.

Il bilancio consolidato 2020 si chiude con un risultato d'esercizio pari a 258,42 ml, in diminuzione rispetto all'esercizio precedente (-133,99 ml).

In relazione alla **gestione caratteristica**, mentre i **componenti negativi**, nel complesso, subiscono una riduzione di 52,41 ml (in leggera flessione, in termini percentuali, pari al -1,11%, se confrontati con quelli dell'anno 2019), il calo registrato dai **componenti positivi** della gestione, in termini assoluti, è rilevante, passando da 5.131,02 a 4.914,23 ml (-216,79 ml), primariamente a causa della riduzione dei gettiti per l'emergenza sanitaria (-247,76 milioni di euro) e per il venire meno delle assegnazioni statali alla Provincia per la calamità Vaia (contributi agli investimenti: -144,76 ml).

Il **patrimonio netto consolidato**, al 31 dicembre 2020, ammonta a 7.119,42 ml, in aumento rispetto all'esercizio precedente (+239,69 ml).

Secondo quanto riferito dalla Provincia a seguito di supplemento istruttorio, l'aumento del patrimonio netto è legato, sostanzialmente, all'utile d'esercizio del bilancio consolidato 2020.

Si precisa, infatti, che la differenza tra l'utile 2019 e l'utile 2020 non determina variazioni del patrimonio netto, in considerazione del fatto che l'utile 2019, registrato alla voce "Risultato economico dell'esercizio 2019" del patrimonio netto 2019, viene mantenuto nel patrimonio netto 2020, in quanto alimenta la "riserva da risultato economico esercizi precedenti" e la "riserva indisponibile per beni demaniali/patrimoniali indisponibili e beni culturali".

Ciò, al netto degli utili 2019, distribuiti nel 2020 quali dividendi ai soci da parte delle società rientranti nel perimetro di consolidamento, nonché di scritture di consolidamento che hanno determinato, nel 2020, un impatto sul valore delle riserve.

Analogamente al patrimonio netto, anche il totale dei debiti subisce un aumento (+ 4,05%), passando da 4.021,86 a 4.184,69 ml.

Spicca, in particolare, l'aumento dei debiti verso banche e tesoriere (+174 milioni di euro), dovuti "all'attività di provvista effettuata sul mercato dei capitali attraverso finanziamenti bancari in particolare da Cassa del Trentino, Mediocredito Trentino Alto Adige e Trentino Trasporti", controbilanciato, solo in parte, dalla riduzione dei prestiti obbligazionari (-122 milioni di euro).

91. L'architettura organizzativa della Provincia è costituita da numerosi organismi ed enti strumentali e società partecipate.

Le **società partecipate direttamente dalla Provincia**, al 31 dicembre 2021, sono 20, delle quali 9 di controllo; mentre, le **partecipazioni indirette** (considerando solamente quelle di secondo livello)

risultano essere 128, a cui devono essere aggiunte le 60 società partecipate da Finest s.p.a., prevalentemente estere.

Si aggiungono, poi, ancora, gli **“altri soggetti” del c.d. “gruppo Provincia”**, ossia 9 fondazioni, 9 agenzie dotate di un proprio bilancio ed 88 enti pubblici strumentali (di cui 76 istituzioni scolastiche e formative provinciali).

Le variazioni significative, rispetto al 31 dicembre 2020, attengono:

- per le partecipate dirette, alla partecipazione nella neocostituita società Infrastrutture Milano Cortina 2020-2026 s.p.a. e alla partecipazione diretta in Aeroporto Valerio Catullo di Verona Villafranca s.p.a.;
- per le partecipate indirette, alla soppressione del Centro Servizi Condivisi s.c.ar.l. e alla costituzione, da parte di Trentino Sviluppo, della società Trentino Lunch s.r.l.

Le altre variazioni nelle partecipazioni indirette sono relative principalmente all'operatività di Trentino sviluppo (incremento di quote o alienazioni).

Per il tramite delle società controllate o degli enti pubblici strumentali, la Provincia detiene, altresì, il controllo della fondazione HUB Innovazione Trentino (HIT).

Il **valore delle società partecipate direttamente**, iscritto nello stato patrimoniale, ammonta, per l'esercizio 2021, a 1.969,33 ml ed evidenzia un aumento di 15,14 ml rispetto al 31 dicembre 2020, determinato, in prevalenza, dall'iscrizione, nello stato patrimoniale, dell'Aeroporto Catullo (+9,66 ml), oltre che dagli incrementi del valore patrimoniale di Trentino Sviluppo (+4,6 ml), Mediocredito Trentino-Alto Adige (+2,1 ml) e SET Distribuzione (+1,37 ml).

Complessivamente, se si considerano anche gli altri soggetti (fondazioni ed enti pubblici strumentali), il valore iscritto tra le immobilizzazioni finanziarie dello stato patrimoniale ammonta a 2.122,9 ml, con un incremento di 17,82 ml (+0,85%) rispetto al 31 dicembre 2020.

Per quanto riguarda le somme trasferite a qualsiasi titolo alle proprie società partecipate, si rileva che la Provincia ha assunto, nel 2021, impegni per 279,2 ml, in aumento del 6,16% rispetto al 2020.

Complessivamente, le somme impegnate, nel 2021, sul bilancio provinciale per **trasferimenti a tutti gli enti o organismi finanziati in via ordinaria dalla Provincia** sono pari a 2,5 miliardi, in prevalenza trasferite a favore dell'Azienda sanitaria (il 51,87%) e delle agenzie (il 24,19%).

Rispetto al 2020, si rileva un aumento complessivo del 5,37%.

92. Con riferimento al processo di **razionalizzazione e riorganizzazione degli organismi partecipati**, con la deliberazione n. 2019 del 4 dicembre 2020, la Giunta provinciale ha approvato il “Programma triennale per la riorganizzazione e il riassetto delle società provinciali per il periodo 2020-2022”, ai sensi e per gli effetti dell'art. 18 della l.p. 10 febbraio 2005, n. 1.

Tale documento conferma, in linea generale, i contenuti del Programma per la riorganizzazione e il riassetto delle società provinciali 2018-2020, proponendo la realizzazione delle misure già previste e non ancora attuate o completate e l'introduzione di alcune nuove misure, ipotizzando anche delle azioni per una migliore gestione delle partecipazioni societarie, che interessano, in modo trasversale, tutto il comparto societario di rilievo provinciale.

A corredo del Programma, in conformità a quanto disposto dalla legge di stabilità del 2015, è stata allegata la “Relazione tecnica al Programma triennale per la riorganizzazione e il riassetto delle società provinciali - 2020-2022” (allegato *sub B*) e la ricognizione di tutte le partecipazioni possedute dalla Provincia al 31 dicembre 2018.

Inoltre, in attuazione dell'art. 24-*bis* della l.p. n. 27 del 2010, è stata allegata anche la “Ricognizione delle partecipazioni possedute dagli enti strumentali di cui all'art. 33 della l.p. n. 3 del 2006” (allegato *sub C*), sempre aggiornata al 31 dicembre 2018.

Con successiva deliberazione n. 1212 del 16 luglio 2021, l'allegato *sub C* è stato aggiornato al 31 dicembre 2019.

Nella medesima deliberazione n. 2019/2020, si confermava l'esigenza di proseguire nel monitoraggio relativo allo stato di attuazione delle misure programmate per la razionalizzazione societaria, da attuarsi entro il 31 marzo di ogni anno.

In adempimento a quest'ultima disposizione, sono state approvate la prima e la seconda relazione sullo stato di attuazione del Programma triennale per la riorganizzazione e il riassetto delle società provinciali 2020-2022, rispettivamente con le deliberazioni n. 564/2021 e n. 728/2022, con le quali la Giunta ha dato conto delle azioni svolte e dei provvedimenti adottati nel corso degli anni 2020 e 2021.

93. La l.p. 27 dicembre 2021, n. 21 ha aggiunto all'art. 33 della l.p. n. 3 del 2006 il c. 2-quater, secondo cui: *“Ai sensi dell'articolo 79 dello Statuto speciale, per il perseguimento degli obiettivi di contenimento e razionalizzazione della spesa pubblica, gli enti strumentali indicati nel comma 1 sono strumenti tecnico-esecutivi di sistema della Provincia, messi a disposizione degli altri enti strumentali, che sono tenuti ad avvalersene ai sensi del medesimo articolo 79 secondo quanto previsto con deliberazione della Giunta provinciale che impartisce ai predetti soggetti le direttive per l'attuazione di questo comma, nei casi ed entro i limiti da indicare per tenere conto delle peculiarità dei bisogni e della missione degli enti. I soggetti sono tenuti a fornire il servizio e le attività sulla base degli stessi criteri, regole e condizioni che la deliberazione della Giunta provinciale fissa nell'atto di affidamento valido per la Provincia. Questo comma è applicabile anche al Consiglio provinciale, secondo le modalità stabilite con specifica intesa tra quest'ultimo e la Provincia.”.*

In attuazione della norma in oggetto, la Giunta provinciale ha adottato le direttive previste con la deliberazione n. 401 del 18 marzo 2022.

La delibera n. 401/2022 dispone che *“ciascun Ente strumentale deve di norma avvalersi, per l'acquisizione di prestazioni, degli altri enti strumentali che forniscono ordinariamente tali prestazioni; sono rese facoltative le prestazioni strettamente funzionali allo svolgimento delle attività di ricerca per le fondazioni disciplinate dalla legge provinciale 2 agosto 2005, n. 14; il ricorso, in via straordinaria, a soggetti non appartenenti al sistema provinciale resta possibile esclusivamente in caso di mancata disponibilità della prestazione richiesta o per motivate e qualificate ragioni di urgenza o in caso di accertate condizioni economicamente più vantaggiose.”.*

È, altresì, previsto che *“gli affidamenti del Consiglio provinciale in favore degli Enti strumentali e gli affidamenti tra gli Enti strumentali di cui all'articolo 33 della legge provinciale 16 giugno 2006, n. 3 sono esclusi dal campo di applicazione dell'articolo 192 del Codice dei contratti pubblici.”.*

A norma dell'art. 192, c. 2, del d.lgs. 18.4.2016, n. 50, *“Ai fini dell'affidamento in house di un contratto avente ad oggetto servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza, le stazioni appaltanti effettuano preventivamente la valutazione sulla congruità economica dell'offerta dei soggetti in house, avuto riguardo all'oggetto e al valore della prestazione, dando conto nella motivazione del provvedimento di affidamento delle ragioni del mancato ricorso al mercato, nonché dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta, anche con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche.”.*

L'art. 192, c. 2, del codice dei contratti pubblici stabilisce il principio secondo cui, per il caso di affidamento di servizi disponibili sul libero mercato, la regola è che le amministrazioni ricorrano al libero mercato, a meno che l'offerta dei soggetti *in house* risulti economicamente congrua.

È, altresì, previsto che, nella motivazione del provvedimento di affidamento, si dia conto espressamente delle ragioni del mancato ricorso al mercato, nonché dei benefici che tale scelta operativa apporti alla collettività.

La norma è evidentemente posta a tutela della concorrenza, prevedendo una deroga al ricorso al libero mercato solo nel caso di congruità economica del servizio offerto dal soggetto *in house* e della ricorrenza di benefici alla collettività.

L'art. 33, c. 2-quater, della l.p. n. 3 del 2006 sovverte la regola dell'ordinario ricorso al libero mercato e, addirittura, la delibera n. 401 del 2022 esclude, per gli affidamenti del Consiglio provinciale e degli Enti strumentali, l'applicazione dell'art. 192 del codice dei contratti pubblici.

In tal modo, nel sistema provinciale, assurge a regola generale per l'affidamento di servizi il ricorso agli altri enti strumentali, salva la possibilità di ricorso, in via straordinaria, al mercato, in caso di mancata disponibilità della prestazione richiesta o per motivate e qualificate ragioni di urgenza o in caso di accertate condizioni economicamente più vantaggiose.

In proposito, valgono le seguenti considerazioni:

- l'art. 33, c. 2-*quater*, della l.p. n. 3 del 2006 incide pesantemente sull'assetto del libero mercato e, pertanto, la norma attiene evidentemente alla materia della concorrenza; materia che esula dal potere normativo della Provincia;
- comunque, la regola dell'ordinario ricorso al libero mercato (salvo eccezioni) è da considerarsi principio economico - sociale, inderogabile da parte della Provincia;
- in ogni caso, non è possibile, tenuto conto dei principi regolatori del sistema delle fonti, disporre l'inapplicabilità dell'art. 192 del codice dei contratti pubblici con un atto amministrativo, quale è la delibera della Giunta n. 401 del 2022.

In proposito, la Provincia ha rappresentato che, ai sensi dell'art. 33, c. 1, della l.p. 16 giugno 2006, n. 3, nel rispetto del diritto comunitario, per l'esercizio di funzioni, può avvalersi di attività strumentali e, per la gestione di servizi pubblici, dei soggetti strumentali elencati nell'allegato A della medesima legge.

Il c. 2-*quater*, dell'art. 33 della l.p. n. 3 del 2006 introdurrebbe una disciplina generale afferente all'ambito dell'auto-produzione, da parte della Provincia, di attività e di servizi.

Tale disciplina, secondo la prospettazione della Provincia, sarebbe riconducibile alla materia/funzione del coordinamento della finanza pubblica provinciale, oltre che a quella dell'ordinamento degli uffici, dell'organizzazione amministrativa e ad altre competenze, a seconda della tipologia delle attività e delle prestazioni svolte dagli enti strumentali provinciali.

Il fine della norma, attraverso l'affermazione a livello di sistema pubblico provinciale del principio dell'obbligo di utilizzo reciproco dei servizi offerti da ciascun ente strumentale, sarebbe quello di assicurare un migliore controllo e una razionalizzazione della spesa degli enti strumentali della Provincia, anche attraverso la valorizzazione delle sinergie tra i medesimi.

La norma perseguirebbe, quindi, il miglioramento delle prestazioni dei soggetti strumentali, la cui esistenza viene considerata necessaria dalla Provincia per esercitare funzioni, produrre attività strumentali e gestire servizi pubblici e nei confronti dei quali è stata attivata, da tempo, un'attenzione particolare per la ricerca di soluzioni in grado di ridurre il numero dei soggetti strumentali (attraverso, ad esempio, operazioni di liquidazioni, fusioni ecc.) e di migliorarne le prestazioni in favore del sistema pubblico provinciale e dei cittadini fruitori dei servizi pubblici coinvolti.

La Provincia ha evidenziato la complessità delle analisi attraverso le quali viene valutata periodicamente l'opportunità del mantenimento di tali soggetti e le possibilità di migliorarne le prestazioni, considerato che l'alternativa, in linea teorica, tra l'auto-produzione e il ricorso al mercato, calata nella poliedrica realtà, determina la necessità di verificare la "congruità economica" delle prestazioni offerte dai soggetti strumentali, ma anche di individuare tutte le conseguenze relative al passaggio da una situazione di auto-produzione ad una situazione di ricorso al mercato.

L'Ente ha rappresentato come non vi sia alcun intento di sottrarre spazi al mercato, ma che sussiste solo *"la volontà di gestire al meglio questa complessità, riguardante un'organizzazione di auto-produzione articolata in vari soggetti strumentali, formatasi nel passato e consolidatasi nel tempo, nei confronti della quale è in atto un processo di continua valutazione sull'opportunità di perseguire soluzioni organizzative alternative e una ricerca di miglioramento delle prestazioni rese."*

La norma in oggetto si proporrebbe, quindi, di rafforzare una logica operativa di sistema, con l'unico fine di migliorare le prestazioni rese dai soggetti strumentali coinvolti, a vantaggio (da misurare in termini di minori costi e di maggiore qualità delle prestazioni) sia della Provincia che dei fruitori dei servizi pubblici coinvolti.

In tal modo, la gestione dei servizi offerti da ciascun ente strumentale verrebbe messa obbligatoriamente a disposizione di tutti gli altri enti strumentali appartenenti all'insieme di cui al c. 1 dell'art. 33, oltre che essere a disposizione anche del Consiglio provinciale.

Secondo quanto affermato dalla Provincia, *"Dal momento che è la legge provinciale che dispone la scelta di affidamento, rendendo obbligatori i servizi così gestiti a ciascun ente strumentale e determinandone l'indisponibilità del mercato, i rapporti tra gli enti affidanti e quelli affidatari esulano dalla necessità di dare corso ad ulteriori e onerose attività."*

Ciò considerato, la modifica normativa, così come attuata dalla deliberazione della Giunta provinciale n. 401 del 2022, intenderebbe:

1. introdurre il principio di mutuo utilizzo degli enti strumentali della Provincia, in una logica di sistema (principio del mutualismo);
2. presentare la Provincia, gli enti strumentali e il Consiglio provinciale come un quadro organizzativo unitario, concepito, controllato e sviluppato per valorizzare sinergie e conseguire economie di scala (principio dell'appartenenza al gruppo).

In tale prospettiva, la deliberazione della Giunta provinciale n. 401 del 18 marzo 2022, con la quale sono state impartite ai soggetti strumentali le direttive per l'attuazione della norma in oggetto, evidenzia che: *“Tale sistema provinciale è concepito nell'intento di assicurare adeguati livelli di prestazione con dei costi contenuti e con una particolare flessibilità e rapidità di risposta per il raggiungimento degli obiettivi assegnati. Si tratta di caratteristiche che sostanziano il principio costituzionale del “buon andamento” e che necessitano di una continua attenzione da parte delle singole strutture organizzative provinciali che hanno la competenza della gestione dei rapporti con ciascun Ente strumentale. Tale attenzione si manifesta attraverso la definizione dell'atto regolatorio (contratto di servizio/convenzione/disciplinare) riguardante l'Ente strumentale ed, in particolare, la regolazione dei rapporti finanziari tra Provincia ed Ente strumentale, oltre che attraverso la definizione ex ante degli obiettivi e il successivo controllo sul loro raggiungimento.”*

In particolare, secondo quanto sintetizzato dalla Provincia, le direttive disposte con la deliberazione della Giunta provinciale n. 401 del 2022, per l'attuazione della norma in oggetto, prevedono:

1. ciascun ente strumentale deve, di norma, avvalersi, per l'acquisizione di prestazioni, degli altri enti strumentali che forniscono ordinariamente tali prestazioni; sono rese facoltative le prestazioni strettamente funzionali allo svolgimento delle attività di ricerca per le fondazioni disciplinate dalla legge provinciale 2 agosto 2005, n. 14; il ricorso, in via straordinaria, a soggetti non appartenenti al “sistema provinciale” resta possibile esclusivamente in caso di mancata disponibilità della prestazione richiesta o per motivate e qualificate ragioni di urgenza o in caso di accertate condizioni economicamente più vantaggiose;
2. ciascun ente strumentale deve fornire le proprie prestazioni caratteristiche in favore degli altri enti strumentali e del Consiglio provinciale;
3. le condizioni economiche e generali di servizio relative alla prestazione devono essere quelle già definite ed applicate dall'ente strumentale alla Provincia; rispetto alle condizioni già così definite, sono comunque salvi eventuali e fisiologici adattamenti, in ragione della peculiarità del caso; resta comunque riservata alla struttura interna di riferimento per la relazione di merito con l'ente strumentale, la valutazione relativa all'eventuale aggiornamento delle condizioni e delle modalità di svolgimento di servizi per la Provincia e i propri enti strumentali; le citate condizioni relative alle prestazioni, eventualmente aggiornate, devono essere comunicate dalle strutture interne di riferimento a tutti gli enti strumentali;
4. la struttura provinciale competente per la relazione di merito con l'ente strumentale deve mettere a disposizione il catalogo delle prestazioni offerte dal medesimo ente strumentale, con il corrispondente importo. Al riguardo, è stato evidenziato come non tutti gli enti strumentali sono potenzialmente idonei a fornire prestazioni utili ad altri enti strumentali, fra cui, soprattutto si menzionano Trentino Digitale S.p.A. e Trentino School of management s. cons. a r.l.

La Provincia ha, quindi, confermato che *“Viene così resa generale la formula degli affidamenti infra-gruppo che è stata prefigurata per la gestione del servizio sostitutivo di mensa dall'articolo 75 quinquies della legge provinciale 3 aprile 1997, n. 7, a seguito dell'articolo 14 della legge provinciale 4 agosto 2021, n. 18.”*

A tale riguardo, secondo la Provincia, risulterebbe significativa la circostanza che l'Autorità garante per la concorrenza e il mercato non abbia aperto alcuna istruttoria, disponendo l'archiviazione, a fronte della nota prot. n. 661375 del 10 settembre 2021, trasmessa dalla Provincia, ai sensi dell'art. 5, c. 3, del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175, e relativa alla deliberazione della Giunta provinciale n. 1221 del 16 luglio 2021.

Con detto provvedimento, è stata autorizzata Trentino Sviluppo s.p.a. (società strumentale della Provincia autonoma di Trento) alla costituzione di una propria società controllata, Trentino Lunch s.r.l., ai fini dell'affidamento *in house* del servizio sostitutivo di mensa, da erogarsi in conformità al novellato art. 75-*quinquies* della l.p. 3 aprile 1997, n. 7.

Ciò, in asserita coerenza con la posizione dell'ANAC, espressa nella deliberazione n. 1192 del 16 novembre 2016, secondo cui *“se vi è un'espressa previsione normativa per altri soggetti pubblici accanto all'amministrazione pubblica affidante o per agenzie della stessa amministrazione pubblica, possono avvalersi quali beneficiari ex lege dell'in house di un ente pubblico tutti gli ulteriori soggetti citati: si tratterebbe di una sorta di “in house per legge”, che bypassa i problemi dell'affidamento orizzontale.”*.

Secondo la Provincia, questo orientamento sarebbe confermato anche dal Consiglio di Stato, secondo cui, *“l'organismo in house di un Ministero non può essere considerato di per sé, a priori, come soggetto in house di un altro dicastero e addirittura dell'intera pubblica amministrazione centrale. A tal fine, occorre in ogni caso un'espressa disposizione normativa che lo consenta”* (Cons. di Stato, sez. III, 18 ottobre 2018, sent. n. 5970). Deve trattarsi, quindi, di una scelta vincolante imposta dal legislatore e non di una mera facoltà, che non eliderebbe affatto la disponibilità di servizi sul mercato (come è, ad esempio, riscontrabile nella previsione dell'art. 1, c. 614, della l. 11 dicembre 2016, n. 232).

Sul punto, la Provincia cita il Consiglio di Stato, Sez. I, sub n. 01645/2018 del 26 giugno 2018 (n. affare 00721/2018), secondo cui *“Per tale ragione non sembrano sussistere i presupposti per far scattare l'iscrizione nell'elenco, ex articolo 192 codice degli appalti, tenuto dall'Anac e, in ragione del chiaro disposto legislativo, non deve essere effettuata la valutazione di congruità prevista dalla norma di legge perché, in tal senso, ha già provveduto il legislatore.”*.

La Provincia ha, quindi, evidenziato come, la valutazione di congruità economica sarebbe stata comunque mantenuta dal legislatore provinciale, considerato che il presupposto per l'attivazione di simili sinergie funzionali è l'inserimento delle prestazioni, dei servizi o delle attività nel catalogo posto alla base dell'atto di affidamento che la Provincia compie nei confronti della propria società di sistema. Secondo la Provincia, poi, la circostanza che si verta in materia attinente al coordinamento della finanza pubblica, all'ordinamento degli uffici e all'organizzazione amministrativa provinciale sarebbe comprovata dal fatto che *“nell'in house providing gli schemi bidirezionali e quelli indiretti o a cascata (orizzontali e verticali) accentuano la matrice del «gruppo amministrazione pubblica», in quanto favoriscono un certo grado di interdipendenza dell'essere organismo in house, particolarmente acuto dove è l'ente pubblico a farsi affidatario della società generalmente in house.”*.

Al riguardo, la Provincia ha citato la Corte dei Conti, Sezione regionale controllo della Lombardia, che, nella deliberazione n. 199 del 2 luglio 2018, ha affermato che l'affidamento *in house* orizzontale presenta un valore aggiunto per la razionalizzazione dei costi interni alle singole società controllate dal medesimo ente pubblico, in quanto *“può costituire lo strumento di efficientamento degli oneri per le attività strumentali di ogni società (gestione del personale, manutenzioni, attività economale, adempimenti fiscali, etc.) che potrebbero essere accorpate in un unico soggetto”* del gruppo, oppure *“affidate a quella società che, per statuto e attività sociale espletata, meglio può fornire il relativo servizio ad altra articolazione del gruppo”*. Quindi, la norma provinciale si limiterebbe a razionalizzare queste operazioni infra-gruppo sul versante del contenimento della spesa pubblica e dell'efficienza organizzativa, nulla togliendo al mercato.

Pertanto, si tratterebbe di una delle possibili modalità di svolgimento dei servizi strumentali alle proprie finalità istituzionali, cioè di esercizio dell'autonomia organizzativa.

Ha ribadito, quindi, la Provincia, che la Giunta provinciale, con la deliberazione n. 401 del 18 marzo 2022, non avrebbe affatto inteso disapplicare l'art. 192 del Codice dei contratti pubblici, ma si sarebbe limitata a “prendere atto” della non applicabilità della norma in questione, con riferimento ai destinatari delle direttive in oggetto, in quanto:

- l'articolo 33, c. 2-*quater*, della l.p. 16 giugno 2006, n. 3, disponendo l'affidamento obbligatorio di taluni servizi, *“ne ha conseguentemente determinato l'indisponibilità sul mercato; e lo ha fatto, allo scopo di razionalizzare la spesa pubblica ed organizzare al meglio le funzioni del Gruppo Provincia”*;

- l'analisi sulla congruità economica delle prestazioni sarebbe già stata svolta "a monte" dalla Provincia, poiché le condizioni economiche e generali di servizio relative alla prestazione sarebbero quelle già applicate dall'ente strumentale alla Provincia.

L'Ente evidenziava, infine, che l'ANAC avrebbe condiviso l'impostazione innanzi riportata, disponendo, con nota del 27 aprile 2022, l'archiviazione della domanda presentata da ITEA s.p.a. di iscrizione nell'elenco di cui all'articolo 192 del Codice dei contratti pubblici, con riferimento all'affidamento nei confronti di Trentino Digitale s.p.a. *"dal momento che è stata la legge provinciale a disporre le modalità con le quali procedere all'affidamento nei casi disciplinati dalla predetta legge, rendendo obbligatorio l'affidamento dei servizi e, conseguentemente, determinandone l'indisponibilità del mercato (...)".*

Nel contraddittorio orale, la Provincia pur ribadendo le finalità della normativa, ha, altresì, rappresentato che, la delibera n. 401/2022, che è atto amministrativo con valenza subordinata rispetto alla normativa primaria, ha determinato qualche riflessione critica da parte delle società provinciali e, quindi, potrebbe risultare opportuno declinarla successivamente, a seconda delle società, individuando il perimetro di azione delle stesse nei confronti della Provincia e delle società del gruppo o anche indicando attività che non appartengono alle medesime e per le quali è opportuno ricorrere al mercato. Viene, infine, precisato che la delibera n. 401 non ha ancora avuto attuazione e, quindi, non ci sono atti formali relativi a singole e specifiche società.

Le considerazioni espresse dalla Provincia non paiono idonee a fugare definitivamente i dubbi già manifestati, poiché, tra l'altro, si fondano sull'indimostrato presupposto che il rapporto tra i diversi enti strumentali della Provincia sia assimilabile ad un rapporto infra-gruppo e che la circostanza che si tratti di affidamenti infra-gruppo sia sufficiente ad esonerare dal rispetto delle regole dettate anche a tutela del libero mercato.

94. Tra i provvedimenti adottati in materia di razionalizzazione delle società partecipate nel corso del 2021, si evidenzia la deliberazione n. 1221 del 16 luglio 2021 con la quale la Giunta provinciale ha autorizzato Trentino Sviluppo alla costituzione della società **Trentino Lunch s.r.l.** ai fini dell'affidamento *in house* del servizio sostitutivo di mensa, in base all'art. 75-*quinquies* della l.p. 3 aprile 1997, n. 7 (introdotto dall'art. 19 della l.p. 23 marzo 2020, n. 2 e novellato dall'art. 1 della l.p. 8 marzo 2021, n. 4).

La scelta compiuta si propone di fornire un "servizio di sistema", potenzialmente attivabile da tutti gli enti pubblici interessati dall'art. 75-*quinquies*, e di erogarlo con una modalità innovativa, al fine di perseguire vantaggi in favore di tutti gli attori interessati (gli esercenti dei servizi di ristorazione, gli enti pubblici e i loro dipendenti).

Al 31 dicembre 2021, la società Trentino Lunch - ancora inattiva - era controllata al 100% da Trentino Sviluppo, ma l'intenzione del legislatore provinciale è di trasformarla in una società soggetta a controllo analogo congiunto, consentendo l'ingresso, nella compagine sociale, del Consorzio dei Comuni Trentini (società cooperativa di cui all'art. 33, c. 7-*bis*, della l.p. n. 3/2006), della Regione Trentino Alto-Adige, della C.C.I.A. di Trento, dell'Università degli studi di Trento e di tutti gli altri enti pubblici che hanno manifestato un interesse all'affidamento del servizio sostitutivo di mensa a Trentino Lunch tramite affidamento diretto.

L'ingresso nella compagine sociale del Consorzio dei Comuni Trentini consentirebbe, a cascata, la partecipazione di tutti gli enti locali, in base all'art. 5, c. 2, del codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 50/2016).

Nella delibera della Giunta provinciale n. 1221 del 2021, si ritiene non sussistente, nel caso, l'onere motivazionale, poiché l'acquisto indiretto della partecipazione è avvenuto in conformità a espresse previsioni normative.

In risposta alla richiesta istruttoria, con cui sono stati chiesti chiarimenti sull'attuale gestore del servizio sostitutivo di mensa e sulle modalità e i costi con i quali si sta gestendo attualmente il servizio

medesimo, la Provincia ha riferito³¹ che il servizio sostitutivo di mensa è attualmente erogato, ai sensi di legge, mediante affidamento diretto alla società Trentino Sviluppo, che gestisce il convenzionamento degli enti e degli esercenti, fornisce la formazione, il supporto organizzativo ed il *customer care* necessari alla corretta erogazione del servizio, si occupa della fatturazione agli enti e del pagamento agli esercenti dei pasti erogati; che agli esercenti non è imputato alcun costo o commissione per le transazioni effettuate e viene loro corrisposto l'intero valore facciale del buono pasto (al netto di Iva); che gli enti che, al momento, fruiscono del servizio sono il Consiglio provinciale, Cassa del Trentino, Patrimonio del Trentino, ITEA, Trentino Sviluppo, Trentino Digitale, Trento School of Management, Fondazione Bruno Kessler, Fondazione Edmund Mach, Istituto Cultura Cimbri, Istituto Cultura Ladino, Istituto Cultura Mocheno, Museo usi e costumi della gente trentina e Trentino Mobilità (società in house controllata dal Comune di Trento, della quale né la PAT né Trentino Sviluppo possiedono alcuna quota).

È stato, inoltre, inviato, dall'Amministrazione, il conto economico del servizio sostitutivo di mensa, dal quale risulta un utile di esercizio 2021 di 65.534,13 euro.

Non veniva, invece, dato alcun riscontro in ordine ai costi sostenuti attualmente dalla Provincia per l'erogazione dei buoni pasto ai propri dipendenti, non consentendo così il confronto con i costi sostenuti in data antecedente all'affidamento del servizio a Trentino Sviluppo (euro 4.462.952,31 per il 2020; euro 7.346.653,45 per il 2019; euro 6.514.117,24 per il 2018, euro 6.543.667,60 per il 2017; euro 6.417.002,82 per il 2016; euro 1.731.770,30 per il 2015).

La Provincia ha, successivamente, comunicato che i costi sostenuti dalla stessa per l'anno 2021, primo anno di affidamento a Trentino Sviluppo, sono pari ad € 4.963.818,00.

Con riferimento agli affidamenti del servizio sostitutivo di mensa in favore di Trentino Sviluppo s.p.a., poi, la Provincia ha richiamato le osservazioni già prospettate con riguardo al punto 93, precisando che:

- in primo luogo, Trentino sviluppo s.p.a. ha sempre evidenziato che, in questo affidamento di attività, non esiste, allo stato attuale, un corrispettivo pagato dall'ente affidante, per cui, in difetto dell'onerosità del rapporto, non pare sussistere alcun appalto. Pertanto, la fattispecie sarebbe estranea al Codice dei contratti pubblici;
- in secondo luogo, risulta che ad oggi i soggetti che hanno affidato a Trentino Sviluppo s.p.a. il servizio sono: Consiglio Provinciale, Provincia, istituzioni scolastiche e formative, ITEA S.p.A. Trentino Digitale S.p.A., Trentino School of Management, Fondazione Edmund Mach, Istituti Cultura Cimbri, Ladino e Mocheno, Patrimonio del Trentino S.p.A., Museo usi e costumi gente trentina, Cassa del Trentino S.p.A., Trentino Mobilità S.p.A., Fondazione Bruno Kessler.

In particolare, risulta che Trentino Mobilità S.p.A. e Fondazione Bruno Kessler hanno affidato il servizio tramite MEPAT.

La Provincia, invece, ha affidato il servizio in regime di auto-produzione (*in house* verticale diretto) a Trentino Sviluppo s.p.a.

ITEA S.p.A. e Cassa del Trentino S.p.A. hanno, anche tramite Trentino Sviluppo s.p.a., provveduto a qualificare l'affidamento del servizio *in house* orizzontale, attivando la relativa iscrizione ai sensi dell'articolo 192 del Codice dei contratti pubblici.

Quanto ai restanti soggetti (Trentino Digitale s.p.a., Trentino School of Management, Fondazione Edmund Mach, Istituti Cultura Cimbri, Ladino e Mocheno, Patrimonio del Trentino s.p.a., Museo usi e costumi gente trentina, Consiglio Provinciale, istituzioni scolastiche e formative), Trentino Sviluppo s.p.a. ha comunicato esservi una convenzione.

Considerato che il periodo di riferimento per la presente relazione è l'esercizio 2021 e che, comunque, la Trentino Lunch è ancora attualmente inattiva e, peraltro, al 31.12.2021, risultava partecipata solo da Trentino Sviluppo s.p.a., a sua volta partecipata unicamente dalla Provincia, si esprimono forti

³¹ Nota prot. PAT n. 372373 del 31 maggio 2022, in risposta alla nota prot. Corte dei conti n. 789 del 24 maggio 2022 (quesito n. 1).

perplessità in ordine alla gestione del servizio mensa, poiché svolto, nel 2021 – e tuttora –, mediante affidamento *in house* alla Trentino Sviluppo s.p.a., anche in favore di enti che, pur rientrando nel novero del sistema territoriale trentino, tuttavia non si trovano, nei confronti della predetta società, in una posizione di controllo analogo, che avrebbe consentito l'affidamento *in house*, pur nelle svariate forme di cui all'art. 5 del codice dei contratti.

Si richiamano in proposito le motivazioni con cui il Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa di Trento, con la sentenza 208 del 21.12.2020, ha annullato, in parte *de qua*, la delibera della Giunta provinciale n. 1417 del 18.9.2020 e gli atti conseguenziali.

Suscita perplessità, inoltre, l'affermazione della Provincia secondo la quale *“in questo affidamento di attività non esiste allo stato attuale un corrispettivo pagato dall'ente affidante, per cui, in difetto dell'onerosità del rapporto, non pare sussistere alcun appalto. Pertanto, la fattispecie è estranea al Codice dei Contratti Pubblici”*.

Resta necessariamente sospesa la valutazione in ordine al prefigurato assetto della gestione del servizio per il 2022.

In merito, infine, ai costi sostenuti dalla Provincia per il servizio sostitutivo di mensa, l'Amministrazione provinciale ha dichiarato che, nel 2021, essi sono stati pari ad euro 4.963.818, senza specificare da cosa sia costituita tale cifra.

In proposito, veniva rilevato che l'importo indicato non trova corrispondenza, per il 2021, sui capitoli di uscita del rendiconto provinciale n. 157200 “Spesa per i corrispettivi dovuti dalla Provincia ai soggetti convenzionati per la gestione dei servizi di mensa per i dipendenti”, n. 801850 “Spesa per i servizi di mensa dei dipendenti del catasto e del libro fondiario” e n. 259640 “Spesa per i corrispettivi dovuti dalla Provincia ai soggetti convenzionati per la gestione dei servizi di mensa per il personale del sistema educativo di istruzione e formazione del Trentino”, che la delibera n. 1417 del 2020 individua come capitoli di competenza, al fine dell'assunzione dell'impegno di spesa per l'affidamento della gestione del servizio sostitutivo di mensa a Trentino Sviluppo.

Nel contraddittorio orale, la Provincia ha chiarito che il dato trasmesso si riferiva solo alla somma corrisposta a Trentino Sviluppo e non a quanto interamente pagato nel 2021 per il servizio sostitutivo di mensa. Tenendo conto delle somme corrisposte per il mese di dicembre 2020, pagato l'anno successivo, e per il mese di gennaio 2021 al fornitore della vecchia convenzione, il totale corretto è pari a 5.788.572,02 euro. Tale somma coincide con i pagamenti in c/competenza e in c/residui effettuati sui capitoli di spesa sopra indicati.

95. Con riguardo alla **mobilità sovra-provinciale**, l'obiettivo posto dal Programma si muove lungo due direttrici: il Corridoio del Brennero e l'infrastruttura aeroportuale del Garda.

Per il primo nodo, determinante è stato ritenuto il rinnovo dell'affidamento ad una società governata dagli enti pubblici rappresentativi dei territori attraversati dall'arteria autostradale A22 (Modena – Brennero), cui è stata collegata la mobilità ferroviaria, sia attraverso il finanziamento trasversale, garantito dai pedaggi autostradali, del tunnel ferroviario del Brennero, sia attraverso l'integrazione con l'intermodalità, assolta oggi dall'Interporto di Trento.

In proposito, già nel Programma 2016, si prevedeva il consolidamento di Interbrennero s.p.a. in **Autostrada del Brennero s.p.a.**

Nel successivo Programma per il 2018-2020, confermato, sul punto, dal Programma per il 2020-2022, l'attuazione di tale intervento è stata ritenuta connessa, nei tempi e nelle modalità, all'esito della definizione del rilascio della concessione autostradale per la tratta Modena-Brennero.

Al riguardo, dopo un lungo periodo di confronto tra le parti, sono stati superati sia il modello della cooperazione istituzionale, sia quello della *in house providing*, con la legge n. 156/2021, di conversione del d.l. n. 121/2021, che ha introdotto un'importante deroga alle disposizioni dell'art. 13-bis, c. 1, del d.l. n. 148/2017, prevedendo la soluzione, prima preclusa, dell'affidamento tramite finanza di progetto, previsto dall'art. 183 del codice dei contratti pubblici (d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50).

La soluzione prevede che la società presenti al Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibile una proposta di finanza di progetto per la realizzazione di lavori di pubblica utilità, in cambio della gestione delle opere, ai sensi dell'art. 183, c. 15, del codice dei contratti pubblici.

La proposta deve contenere un progetto di fattibilità, una bozza di convenzione, il piano economico-finanziario asseverato e la specificazione delle caratteristiche del servizio e della gestione.

Il termine entro il quale definire l'affidamento della concessione autostradale è fissato al 31 dicembre 2022.

Questa soluzione, per quanto evidenziato dalla Provincia, eliminerebbe alla radice il problema della partecipazione dei privati, ma recherebbe alcuni elementi d'incertezza in ordine soprattutto all'affidamento, nonché l'obbligo di trasferimento dell'intero Fondo Ferrovia al bilancio dello Stato entro precisi termini.

Si rileva che sul B.U. della Regione n. 1 del 19 maggio 2022, è stata pubblicata la l.r. 19 maggio 2022, n. 3, che, all'art. 4, prevede di estendere fino al 2024 la deroga al numero massimo di componenti e ai compensi del consiglio di amministrazione di Autostrada del Brennero.

Nel contraddittorio orale, la Provincia ha rappresentato che si tratta di una società territoriale partecipata da molte amministrazioni regionali, provinciali e comunali e che la governance da 14 membri è rappresentativa delle percentuali di partecipazione dei territori di riferimento. Inoltre, è sempre stata considerata una società non *in house*, ma a partecipazione pubblica e quindi esclusa dal campo di applicazione del d.lgs. n. 175/2016. Pertanto, questa è la ragione per la quale il legislatore regionale ha ritenuto di prorogare il periodo di questo regime, ben consapevole che il discrimine può essere anche piuttosto labile. Un ragionamento nuovo sulla futura governance potrà essere fatto successivamente all'esito della proposta di finanza di progetto presentato al Ministero delle infrastrutture e delle mobilità sostenibili.

In merito a tale disposizione, si nutrono forti perplessità, poiché la stessa apparirebbe lesiva della competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile, dei principi di razionalizzazione e riduzione delle spese delle società controllate e del principio di coordinamento della finanza pubblica, di cui agli artt. 97, 117, c. 2, lett. l), 117, c. 3 e 119, c. 1 Cost., ponendosi in contrasto con il parametro interposto dell'art. 11 del d.lgs. n. 175/2016 (Cfr. Corte cost. n. 72 del 2014, n. 144 del 2016 e n. 86 del 2022).

96. Per la seconda infrastruttura, lo **scalo aeroportuale di Verona**, nel Programma per il 2016, la Provincia aveva ribadito l'attualità delle motivazioni che avevano determinato la costituzione della Aerogest s.r.l., con la deliberazione n. 940/2014, individuate nella intenzione di rafforzare il legame territoriale tra gli enti pubblici interessati, in modo da consentire agli stessi di continuare ad avere un peso di rilievo nelle future scelte societarie della Aeroporto Valerio Catullo di Verona-Villafranca s.p.a. A far data da tale conferimento, quindi, la Provincia autonoma di Trento, ha partecipato, indirettamente, attraverso **Aerogest S.r.l.**, alla Aeroporto Valerio Catullo di Verona-Villafranca s.p.a., anche in ragione dell'intervento, nella Aeroporto Catullo, di un nuovo e qualificato socio privato, Save s.p.a., perfezionatosi nella scorsa legislatura provinciale.

Nella deliberazione n. 2019/2020, è stata effettuata una valutazione aggiornata, in base alla quale, in carenza di disponibilità finanziarie pubbliche, è stato ritenuto prioritario attrarre nuove e fondamentali risorse private per finanziare gli interventi di ammodernamento e sviluppo dell'Aeroporto Valerio Catullo.

Conseguentemente, l'attuale amministrazione provinciale e gli altri soci pubblici riuniti in Aerogest hanno deciso di liquidare Aerogest, mantenendo un presidio pubblico su Aeroporto Catullo, tramite la sottoscrizione di idonei patti parasociali.

Il termine massimo fissato dalla Giunta provinciale per la messa in liquidazione della Aerogest e per la sottoscrizione dei sostitutivi atti convenzionali fra le parti pubbliche veniva fissato al 31 dicembre 2022.

Con deliberazione della Giunta Provinciale n. 569 del 9 aprile 2021, è stato autorizzato lo scioglimento della Aerogest, considerato funzionale alla successiva adesione dei soci pubblici all'aumento di capitale sociale dell'Aeroporto Valerio Catullo.

Detta operazione di ricapitalizzazione ad opera di soci pubblici, infatti, non sarebbe stata possibile per il tramite della Aerogest, poiché la Aerogest era in perdita dal 2016 e il d.lgs. n. 175/2016, all'art. 14, c. 5, vieta alle Amministrazioni socie di effettuare aumenti di capitali nei confronti di proprie partecipate, al ricorrere di reiterate perdite di esercizio.

Con la deliberazione n. 904 di data 28 maggio 2021, la Giunta provinciale ha dato l'assenso all'operazione di retrocessione anticipata, in favore dei soci di Aerogest, di parte delle azioni dell'Aeroporto Catullo possedute dalla stessa Aerogest in liquidazione.

Mediante tale operazione, effettuata in data 3 giugno 2021, sono state riassegnate alla Provincia n. 336.195 azioni (pari al 14,137% del capitale societario) di Aeroporto Catullo, del valore nominale di 22 euro, ad un valore effettivo di circa 13,70 euro ciascuna.

La valutazione della partecipazione è stata effettuata sulla base del patrimonio netto contabile del Gruppo Catullo, al 31 dicembre 2019.

Con deliberazione n. 1150 del 9 luglio 2021, la Giunta provinciale ha autorizzato la partecipazione della Provincia all'aumento di capitale di Aeroporto Catullo (n. 218.526 azioni di nuova emissione, per un valore di 22,70 cadauna, pari a complessivi euro 4.960.540,20), finalizzato a sostenere la ripartenza dell'Aeroporto, mediante l'attuazione degli investimenti programmati, riequilibrando al contempo la situazione finanziaria negativamente impattata dalla pandemia Covid-19.

L'Aeroporto Catullo, infatti, ha chiuso il bilancio di esercizio al 31 dicembre 2020 con una perdita di 12,5 milioni di euro, che ha comportato il superamento del limite previsto dall'art. 2446 c.c., di riduzione del capitale, per perdite di oltre un terzo.

Infine, in sede di approvazione del bilancio di esercizio, l'Assemblea dei soci di Aerogest ha deliberato la copertura della perdita di esercizio mediante l'utilizzo delle riserve straordinarie e mediante la cessione ai soci della quota delle azioni residue di Aeroporto Catullo.

Conseguentemente, con deliberazione n. 1979 di data 19 novembre 2021, la Giunta provinciale ha approvato l'acquisto, da parte della Provincia, dalla società Aerogest in liquidazione, delle azioni residue di Aeroporto Catullo (n. 2.194 azioni al valore di 22,70 ciascuna, come da perizia per l'aumento di capitale della suddetta società).

All'esito di tale operazione, formalizzata il 22 dicembre 2021, la Provincia possiede attualmente il 14,24% dell'Aeroporto Valerio Catullo.

In relazione all'assegnazione in via anticipata, da parte del liquidatore di Aerogest s.r.l., in favore della Provincia, di n. 336.195 azioni dell'Aeroporto Valerio Catullo (deliberazione g.p. n. 904 del 28 maggio 2021), desta perplessità la quantificazione del valore effettivo delle azioni di Aeroporto Catullo di 13,70 euro cadauna, effettuata in base "ai dati contabili esposti nel bilancio al 30 giugno 2020 di Aerogest", la cui valutazione era stata fatta sul patrimonio netto contabile del Gruppo Catullo al 31 dicembre 2019 (rif. pag. 10 del Bilancio di esercizio al 30/06/2020 di Aerogest).

Anche se, al 28 maggio 2021, non era stato ancora approvato il bilancio consolidato 2020 definitivo di Aeroporto Catullo, la nota integrativa è datata 18 marzo 2021 e, pertanto, la valorizzazione del patrimonio netto consolidato aggiornato ed effettivo, alla data dell'acquisto delle azioni, era noto al socio Aerogest e, dunque, ai soci pubblici proprietari della medesima, con una conseguente valutazione al ribasso del valore effettivo delle azioni (10,17 euro ad azione).

Al riguardo l'Amministrazione³² ha rappresentato che: *"Come precisato nella deliberazione della Giunta provinciale n. 904 del 28 maggio 2021, le considerazioni circa il valore da attribuire alle azioni di Aeroporto oggetto dell'operazione di assegnazione anticipata si sono basate sull'unico dato patrimoniale certo e a disposizione dei soci, ovvero il bilancio di esercizio di Aerogest S.r.l. al 30/06/2020 basato sui dati patrimoniali desunti dal bilancio consolidato di Aeroporto al 31/12/2019.*

³² Nota prot. PAT n. 372373 del 31 maggio 2022, in risposta alla nota prot. Corte dei conti n. 789 del 24 maggio 2022 (quesito n. 3).

Invero per recepire i dati patrimoniali di Aeroporto al 31/12/2020, non essendo la Provincia socia direttamente di tale società, avrebbe dovuto richiedere una situazione infrannuale patrimoniale della propria partecipata (Aerogest S.r.l.), successiva all'approvazione e al deposito del bilancio di Aeroporto (in quanto il progetto di bilancio approvato dagli amministratori non viene ad essere perfezionato se non con la formale approvazione da parte dell'assemblea che, per l'appunto potrebbe richiedere variazioni al documento stesso)."

Le considerazioni della Provincia non convincono del tutto ed inoltre, va anche evidenziato il prezzo notevolmente più elevato, corrisposto dalla Provincia di Trento per le nuove azioni, rispetto al valore - pure già sovrastimato- delle vecchie azioni.

Se, quindi, è chiara la finalità ultima dell'operazione complessiva, non altrettanto palesi risultano le ragioni delle scelte effettuate in ordine alle modalità, con le quali sono state condotte e realizzate le diverse fasi della stessa.

97. Con riguardo al **settore del credito**, la Giunta provinciale, con deliberazione n. 713 del 12 maggio 2017, approvava il "Programma attuativo di riordino delle partecipazioni nel settore del credito nell'ambito della riorganizzazione e del riassetto delle società provinciali - 2017", nel quale veniva prospettata l'opportunità di alienare la quota della Provincia in **Mediocredito Trentino-Alto Adige** s.p.a., in accordo e congiuntamente agli altri soci pubblici.

In quest'ottica, con deliberazione n. 570 del 7 aprile 2017, veniva approvato il protocollo d'intesa per la definizione di un percorso di valorizzazione, condiviso tra Regione autonoma Trentino-Alto Adige, Provincia autonoma di Trento e Provincia autonoma di Bolzano, delle rispettive partecipazioni paritetiche (17,49%) in Mediocredito Trentino, con l'obiettivo di rafforzare la società, al fine di favorire la solidità della banca e la vocazione territoriale a sostegno dello sviluppo locale, con azzeramento della partecipazione pubblica, così da favorire l'apertura a nuove risorse essenziali per il rilancio di Mediocredito.

La Regione Trentino-Alto Adige, con deliberazione giuntale n. 217 del 17 ottobre 2019, ha espresso l'indirizzo di cedere, gratuitamente ed in parti uguali, la propria partecipazione nella predetta società alle Province autonome di Trento e Bolzano (pari complessivamente a n. 19.669.500 azioni, per un valore di euro 21.633.400,00).

Per accettare la cessione gratuita, considerato che la partecipazione della Provincia avrebbe superato la soglia del 20%, è previsto che la Giunta chieda l'autorizzazione della Banca Centrale Europea, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 19, commi 2 e 5, del d.lgs. 1° settembre 1993, n. 385.

Nel Programma per il 2020-2022, la Giunta provinciale ha rivalutato lo schema di lavoro già adottato, ipotizzando anche soluzioni diverse.

In particolare, per la realizzazione del progetto volto a fare di Mediocredito Trentino - Alto Adige una banca a sostegno del territorio e del suo sviluppo economico, è stato ritenuto prioritario verificare le condizioni per un rinnovato governo e controllo pubblico.

Pertanto, il Programma 2020-2022 ha confermato l'acquisizione, a titolo gratuito, della metà della quota detenuta dalla Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol e, successivamente, ha determinato di acquisire, a titolo oneroso, anche le azioni possedute dalla Provincia autonoma di Bolzano.

Con la maggioranza azionaria così conseguita, era prevista la ricerca di *partner* del settore economico - finanziario e di quello bancario, con cui portare a compimento, sotto la regia della Provincia, il progetto di valorizzare Mediocredito Trentino-Alto Adige, da completare entro il 31 dicembre 2021.

Nell'ipotesi in cui non potesse essere perseguito con successo tale percorso, il Programma per il 2020-2022 ha previsto l'indizione della procedura competitiva, di cui all'articolo 10 del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175, al fine di individuare sul mercato l'operatore interessato all'acquisto dell'intera partecipazione pubblica in Mediocredito Trentino - Alto Adige.

La Provincia, in esito alla procedura per l'individuazione dell'aggiudicatario, si è riservata di alienare la propria quota, ovvero, secondo condizioni predeterminate e termini economici asseverati, di procedere ad un concambio (totale o parziale) delle proprie azioni detenute in Mediocredito Trentino - Alto Adige con quelle dell'istituto aggiudicatario della gara, qualora il mantenimento di una

partecipazione bancaria sia ritenuto necessario per la realizzazione dell'obiettivo di fare di Mediocredito Trentino - Alto Adige la banca *corporate* per il territorio.

Nel caso di accesso alla soluzione subordinata, il termine per la conclusione della procedura di scelta dell'acquirente è stato stabilito nel 30 giugno 2023.

È stato, quindi, approvato l'art. 7, della citata l.p. n. 16/2020, secondo cui "1. Allo scopo di favorire il rafforzamento del sistema creditizio provinciale, sostenere i processi di crescita dell'economia del territorio trentino e promuovere l'innovazione e la competitività delle imprese trentine, la Provincia è autorizzata ad acquisire quote di partecipazione del capitale sociale detenute da altre pubbliche amministrazioni nella società Mediocredito Trentino - Alto Adige s.p.a., anche per raggiungerne il controllo.

2. A seguito dell'operazione finanziaria prevista dal comma 1, la Provincia, con deliberazione della Giunta provinciale, può cedere parte della propria quota di partecipazione a imprese specializzate in gestione bancaria e finanziaria previo parere della competente commissione permanente del Consiglio provinciale. La cessione è subordinata all'accettazione da parte degli acquirenti di patti parasociali a garanzia del perseguimento dello scopo indicato nel comma 1.

3. Per i fini di quest'articolo, con la tabella A è autorizzata la spesa di 22.000.000 di euro per l'anno 2021 sull'unità di voto 01.03 (Servizi istituzionali, generali e di gestione - Gestione economica, finanziaria, programmazione, provveditorato)."

Si ribadiscono con forza, in proposito, le considerazioni già espresse nella relazione dello scorso anno. In particolare, il d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175 (TUSP), con riguardo alla partecipazione di tutte le pubbliche amministrazioni all'attività bancaria, introduce una disciplina speciale dettata dall'art. 4, comma 9-ter, che consente di acquisire o mantenere partecipazioni, comunque non superiori all'1% del capitale sociale, esclusivamente nelle società bancarie di finanza etica e sostenibile, come definite dall'art. 111-bis del testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, di cui al d.lgs. 1° settembre 1993, n. 385, senza ulteriori oneri finanziari rispetto a quelli derivanti dalla partecipazione medesima. I limiti introdotti dalla disciplina speciale di cui innanzi alla partecipazione delle pubbliche amministrazioni in imprese bancarie non paiono derogabili dal precedente c. 9 del medesimo art. 4, secondo cui "I Presidenti di Regione e delle province autonome di Trento e Bolzano, con provvedimento adottato ai sensi della legislazione regionale e nel rispetto dei principi di trasparenza e pubblicità, possono, nell'ambito delle rispettive competenze, deliberare l'esclusione totale o parziale dell'applicazione delle disposizioni del presente articolo a singole società a partecipazione della Regione o delle province autonome di Trento e Bolzano, motivata con riferimento alla misura e qualità della partecipazione pubblica, agli interessi pubblici a essa connessi e al tipo di attività svolta, riconducibile alle finalità di cui al comma 1. Il predetto provvedimento è trasmesso alla competente Sezione regionale di controllo della Corte dei conti, alla struttura di cui all'articolo 15, comma 1, nonché alle Camere ai fini della comunicazione alle commissioni parlamentari competenti."

L'esclusione totale o parziale, cui fa riferimento detta disposizione normativa, infatti, pare riferibile esclusivamente alle attività di cui ai commi 1 e 2 dell'art. 4, trattandosi di un rinvio fisso e, quindi, riferibile all'art. 4, nel testo vigente al momento della sua introduzione; mentre il comma 9-ter è stato introdotto solo successivamente.

D'altro canto, per l'attività bancaria, lo stesso legislatore, proprio con l'introduzione del comma 9-ter, sembrerebbe avere effettuato una valutazione di non riconducibilità alle attività di produzione di beni e servizi strettamente necessarie per il perseguimento delle finalità istituzionali, trattandosi di attività prettamente commerciale.

Peraltro, anche laddove si volesse ritenere applicabile il predetto c. 9 dell'art. 4 alla attività bancaria, va evidenziato che l'esclusione dell'applicazione delle disposizioni di cui all'art. 4 va limitata, per espresso dettato normativo, all'ambito delle rispettive competenze.

Sicché, l'esclusione non può, comunque, incidere sul vincolo di scopo e di attività, di cui all'art. 4 citato, attinente a materia afferente alla concorrenza ed al mercato, e, perciò, rientrante nella competenza esclusiva statale.

Tant'è che "l'esclusione totale o parziale dell'applicazione delle disposizioni del presente articolo" deve essere motivata proprio "con riferimento alla misura e qualità della partecipazione pubblica, agli interessi pubblici a essa connessi e al tipo di attività svolta, riconducibile alle finalità di cui al comma 1"; comma 1 che impone, per la partecipazioni delle pubbliche amministrazioni in società, che l'oggetto delle stesse sia una attività di produzione di beni e servizi strettamente necessaria per il perseguimento delle proprie attività istituzionali.

È pure da aggiungere che i suddetti vincoli di scopo e di attività, di cui all'art. 4 citato, attenendo a materia afferente alla concorrenza ed al mercato, rientrano, come detto, nella competenza legislativa esclusiva statale e, pertanto, non possono ritenersi superati neppure dalla previsione di cui all'art. 24, c. 1, della l.p. 27 dicembre 2010, n. 27, secondo la quale "Se la partecipazione o la specifica attività da svolgere sono previste dalla normativa statale o regionale o provinciale, le condizioni dell'articolo 4, commi 1 e 2, del decreto legislativo n. 175 del 2016, si intendono rispettate."

La Provincia, lo scorso anno aveva dichiarato che la partecipazione in Mediocredito è intesa alla valorizzazione delle quote e al mantenimento della vocazione di banca a sostegno del territorio e del suo sviluppo economico, nella prospettiva, comunque, della cessione a privati.

Lo stesso argomento è stato utilizzato nell'ambito del giudizio sulla legittimità costituzionale dell'art. 34 della l.p. n. 7 del 2021, che prevedeva la partecipazione della Provincia, direttamente o tramite Cassa del Trentino s.p.a., in qualità di socio sovventore, alla società di mutua assicurazione a responsabilità limitata "ITAS Istituto Trentino-Alto Adige per Assicurazioni Società mutua di assicurazioni".

In tale sede, la Provincia ha sostenuto che "la scelta di ricorrere alla leva dello strumento assicurativo, così come di quello bancario, corrisponderebbe «all'esigenza di irrobustire il tessuto economico mediante il rafforzamento delle politiche pubbliche»." e che "il comma 9 dell'art. 4 TUSP consentirebbe alle Regioni e alle Province autonome di sottrarre la partecipazione societaria all'applicazione dei limiti previsti dal medesimo art. 4, consentendo «di acquisire una partecipazione societaria in ambiti strategici per la tutela di interessi pubblici rilevanti, dunque anche in assenza di una relazione di necessità della stessa partecipazione societaria per l'esercizio di compiti istituzionali»."

In proposito, la Corte costituzionale, nella sentenza n. 86 del 4.4.2022, ha chiarito che "l'oggetto della partecipazione prevista dall'impugnato art. 34, comma 1 - l'erogazione di servizi assicurativi, a pagamento, in tutto il territorio nazionale - eccede il menzionato limite generale, non essendo configurabile un legame di stretta necessità fra le attività esercitate dalla società ITAS spa e i fini istituzionali della Provincia autonoma di Trento, restando ininfluyente che la società rappresenti una realtà storicamente radicata nel territorio provinciale e la Provincia autonoma, ai sensi degli artt. 8 e 9 dello statuto speciale, sia titolare di competenza legislativa primaria in alcune materie che riguardano anche l'economia del territorio.

Il TUSP è stato concepito in seno a un ampio progetto di riforma della pubblica amministrazione e riordina, innovando, un quadro legislativo piuttosto disorganico, frutto di ripetuti interventi del legislatore che avevano tentato di ridurre gli sprechi e di porre limiti al ricorso alle società a partecipazione pubblica. Il TUSP, infatti, punta a contrastare l'aumento ingiustificato del ricorso alle partecipazioni pubbliche, con inefficienze gestionali gravanti, in ultima analisi, sui bilanci degli enti partecipanti. (...) La partecipazione della Provincia autonoma nella società di mutua assicurazione ITAS spa si inserisce in un settore che non può definirsi «strettamente necessario» al perseguimento dei suoi fini istituzionali o allo svolgimento delle sue funzioni, non rientrando l'attività assicurativa nemmeno fra i «beni o servizi strumentali all'ente» partecipante (art. 4, comma 2, lettera d, TUSP), con effetti potenzialmente lesivi della tutela della concorrenza, atteso che, come questa Corte ha già avuto modo di affermare, le norme che disciplinano restrittivamente le società pubbliche strumentali sono, tra l'altro, «dirette ad evitare che soggetti dotati di privilegi svolgano attività economica al di fuori dei casi nei quali ciò è imprescindibile per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali» (sentenza n. 229 del 2013).

La scelta della Provincia autonoma, pertanto, si pone in contrasto con una norma dettata nell'esercizio, al contempo, della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile e di quella concorrente del coordinamento della finanza pubblica, oltre che per dare attuazione al principio del buon andamento della pubblica amministrazione."

I principi innanzi affermati risultano evidentemente applicabili anche alle partecipazioni relative al settore bancario.

In proposito, la Provincia ha rappresentato che i soci pubblici (Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, Provincia autonoma di Trento e Provincia autonoma di Bolzano) di Mediocredito detengono complessivamente la maggioranza delle azioni (52,47%) del capitale sociale, gli altri soci sono rappresentati dal Credito Cooperativo - azionista di minoranza -, per un valore complessivo del 36,55% (con un valore del 35,21%, riferito a Casse Rurali-Raiffeisen Finanziaria s.p.a.), e, per il residuo 10,98%, da altri operatori privati.

I rapporti tra i soci pubblici ed il Credito Cooperativo sono stati disciplinati, al fine di consentire un più efficace perseguimento di adeguate strategie di sviluppo, da un "Protocollo d'intesa e Accordo Parasociale", stipulato nell'anno 2000, rinnovato nel 2009 e prorogato nel 2014 fino al 7 luglio 2019.

Successivamente, è stato stipulato il patto parasociale, sottoscritto dalle parti in data 10 e 14 ottobre 2019, avente durata fino al 31 dicembre 2020 e, da ultimo, il patto, sottoscritto dalle parti in data 19 e 20 aprile 2021, a seguito di approvazione, avvenuta con deliberazioni n. 577 del 13 aprile 2021 della Giunta provinciale di Trento e n. 53 del 12 aprile 2021 della Giunta regionale e con decisione di data 13 aprile 2021 della Giunta provinciale di Bolzano, avente durata sino al 31 dicembre 2023.

Il percorso condiviso, delineato dal patto parasociale, dovrà trovare una concreta attuazione nella definizione e approvazione, da parte del Consiglio di Amministrazione dell'Istituto e, conseguentemente, delle sue componenti territoriali, trentine e altoatesine, di un nuovo Piano industriale dell'Istituto bancario, funzionale alla sua valorizzazione in ottica regionale e di sviluppo territoriale.

La Provincia autonoma di Trento sta, inoltre, verificando le possibili soluzioni per Mediocredito Trentino - Alto Adige s.p.a., attualizzandole rispetto al contesto economico e di sistema, fermo restando l'obiettivo di valorizzazione di Mediocredito Trentino - Alto Adige S.p.A., posto dal Protocollo d'intesa firmato tra i soci pubblici: a questo fine, è in corso la definizione di un nuovo Protocollo d'intesa tra Regione autonoma Trentino-Alto Adige, Provincia autonoma di Trento e Provincia autonoma di Bolzano, che tenga conto del mutato contesto e confermi l'impegno dei soci pubblici verso Mediocredito Trentino - Alto Adige S.p.A., pur aprendo a nuove e diverse soluzioni.

Con la definizione tra le parti di un Protocollo condiviso, secondo uno schema che sia maggiormente allineato all'attuale contesto, verranno definite le linee di azione relative alla partecipazione in Mediocredito, anche rispetto a quanto indicato nel Programma triennale per la riorganizzazione e il riassetto delle società provinciali 2020-2022, adottato con deliberazione della Giunta provinciale n. 2019 del 4 dicembre 2020.

La Provincia ha, quindi, chiarito che l'autorizzazione della Banca Centrale Europea, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 19, cc. 2 e 5, del d.lgs. 1° settembre 1993, n. 385, non è stata ancora formalizzata dalla Provincia.

Infatti, se è vero che la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, giusta la deliberazione giuntale n. 217 di data 17 ottobre 2019, ha espresso l'indirizzo di cedere gratuitamente ed in parti uguali la propria partecipazione alle Province autonome di Trento e Bolzano (pari a n. 9834750 azioni per un valore di euro 10.816.700,00), la deliberazione di accettazione di questa cessione gratuita non è stata ancora approvata da parte delle rispettive Giunte provinciali.

La Banca d'Italia, che cura l'istruttoria per il rilascio dell'autorizzazione della Banca Centrale Europea, ai sensi e per gli effetti dell'art. 19, cc. 2 e 5, del d.lgs. 1° settembre 1993, n. 385 (venendo superata per entrambe la quota del 20%), ha rappresentato che la cessione gratuita deve inquadrarsi in un contesto unitario, fornito necessariamente dalla definizione delle linee strategiche di sviluppo per Mediocredito Trentino - Alto Adige s.p.a., la cui elaborazione è stata affidata al Consiglio di Amministrazione di quest'ultimo, in base ai patti parasociali sopra richiamati.

La Provincia ha, infine, rappresentato che Mediocredito figura nel novero delle società quotate al momento dell'entrata in vigore del testo unico, per cui è previsto il regime speciale di non soggezione alle regole del testo unico, a meno che non sia espressamente previsto (art. 1, c. 5, e 26 del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175).

Comunque, l'art. 24, c. 1, della l.p. 27 dicembre 2010, n. 27, che ha recepito le indicazioni del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, adeguandole al contesto di autonomia politica che lo Statuto speciale conferisce alle comunità residenti nel territorio trentino - altoatesino/sudtirolese, avrebbe statuito che:

a) la Provincia autonoma e gli enti locali (comuni e comunità, di cui alla legge provinciale 16 giugno 2006, n. 3) *“possono costituire e partecipare a società, anche indirettamente, nel rispetto di quanto previsto dagli articoli 3, 4, 5, comma 3, e 7, commi 3 e 4, del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, e da quest'articolo”*;

b) nella misura in cui *“la partecipazione o la specifica attività da svolgere sono previste dalla normativa statale o regionale o provinciale, le condizioni dell'articolo 4, commi 1 e 2, del decreto legislativo n. 175 del 2016, si intendono rispettate”*.

Secondo la Provincia, l'art. 5 del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175, riconoscendo la possibilità di intervento del legislatore (anche regionale/provinciale), consentirebbe di riformulare i nessi teleologici dell'art. 4 del testo unico, con l'avvertenza che, nel caso della legge regionale/provinciale, andrebbe riscontrato il relativo *“titolo competenziale”*.

La ragione è data dal fatto che la legge, assumendo un chiaro primato, è espressione democratica massima della volontà popolare.

In proposito, quindi, a fondamento dell'intervento legislativo provinciale, sarebbero da ritenersi le ampie e articolate prerogative che lo Statuto speciale di Autonomia, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, riconosce, agli artt. 8 e 9 del medesimo, alle Province autonome in tutti i settori dell'economia di questi territori (agricoltura, industria, commercio, artigianato, turismo).

In quest'ottica, utilizzare la leva dello strumento bancario risponderebbe, secondo la Provincia, all'esigenza di irrobustire il tessuto economico mediante il rafforzamento delle politiche pubbliche.

Quanto argomentato dalla Provincia non consente di superare le perplessità già manifestate anche lo scorso anno.

Nel contraddittorio orale, la Provincia ha chiarito che l'accordo tra i soci pubblici del 2017, nel quale ci si prefiggeva l'obiettivo di ridurre la partecipazione in Mediocredito, non è stato mai disconosciuto dalle due province autonome e dalla regione Trentino-Alto Adige, poiché non è compito di un ente pubblico gestire banche e quindi, a maggior ragione, avere quote di partecipazione maggioritarie. Il progetto era chiaro e ben configurato ed era stata fatta anche una perizia di stima del valore delle azioni. Nel frattempo, il mercato si è evoluto e quello che in quel momento si immaginava potesse essere il socio di riferimento, Casse Rurali-Raiffeisen Finanziaria (CRR FIN), espressione delle Casse Rurali trentine e altoatesine che hanno in Mediocredito il 35%, è venuto meno perché la componente trentina del credito cooperativo di fatto è confluita in un gruppo nazionale, Cassa Centrale Banca. Questo processo di fuoriuscita dall'alveo territoriale nell'offerta di credito delle casse rurali sta determinando un ridotto interesse da parte della componente trentina di CRR FIN e quindi il venir meno di questo progetto, che gli enti pubblici avevano coordinato e favorito, di confluenza di Mediocredito nell'ambito del credito cooperativo trentino e altoatesino. Attualmente si sta dibattendo di chi potrebbe diventare il socio privato di riferimento che – come richiesto anche dalla Banca d'Italia – sia un azionista esperto nel settore bancario, in grado di poter determinare le sorti future di Mediocredito.

Si tratta di un progetto sospeso nel tempo, ma non rivisto nei suoi contenuti essenziali. L'obiettivo delle province è quello di ridurre la partecipazione.

Con riguardo ad **ITAS**, la Provincia ha confermato l'inesistenza di impegni, pagamenti relativamente alla operazione di acquisirne delle quote.

98. Nella nota integrativa al bilancio al 31.12.2020 della società Trentino Sviluppo s.p.a., a pag. 29, è riportata una tabella con i totali degli Stati patrimoniali del **Fondo provinciale** che la società gestisce in nome proprio, ma per conto della Provincia autonoma di Trento, disposto ai sensi delle leggi provinciali nn. 6/1999, 14/2005 e 15/2007, dal quale risultano oneri di gestione dell'esercizio 2020 per euro

45.022.964 e oneri di gestione degli esercizi precedenti per euro 406.808.974, che determinano un patrimonio netto complessivo di euro 667.723.944, in significativa riduzione rispetto al capitale sociale pari ad euro 1.119.555.884.

Al riguardo, la Provincia³³ ha riferito che *“la finalità del Fondo non è il conseguimento di un utile bensì l’attuazione di azioni e interventi specifici volti al raggiungimento di più ampi obiettivi di politica industriale e di sviluppo economico/territoriale - sanciti nell’ambito della l.p. n. 6/99 e delle altre leggi di settore. La Provincia attribuisce al Fondo risorse specifiche per l’attuazione di detti interventi, la cui attuazione è affidata a Trentino Sviluppo Spa in virtù della convenzione regolante i rapporti con l’Amministrazione e in conformità alle linee di indirizzo e alle direttive specifiche impartite dalla Provincia.*

L’onere di gestione dell’esercizio rappresenta la spesa sostenuta dal fondo nel 2020 per l’attuazione degli interventi previsti dai piani approvati dalla Provincia: alcune sezioni del Fondo sono assimilabili a fondi di spesa mentre, nel caso della sezione sistema, si tratta di assett che generano anche quote consistenti di ricavi.”.

99. Per quanto riguarda **Patrimonio del Trentino**, con riferimento al **rischio per contenziosi**, nella relazione sulla gestione, il consiglio di amministrazione riferisce che, analogamente a quanto accaduto nel 2018 e nel 2019 in relazione agli esercizi 2013 e 2014, la società, a dicembre 2020, ha ricevuto un ulteriore avviso di accertamento dalla Agenzia delle entrate, per una pretesa complessiva, nei confronti di Patrimonio del Trentino, tra componenti fiscali e sanzioni, di euro 1.092.497 (da sommare agli importi già notificati, di rispettivi 1,12 ml per il 2013 e 1,07 ml per il 2014). Come per i due accertamenti precedenti, la società, d’intesa con la direzione generale della PAT e con l’organo preposto al controllo analogo, ha presentato ricorso valutando il rischio di soccombenza come possibile e non probabile.

Al riguardo, *“ritenendo che sussistano tutti gli elementi affinché la vicenda possa chiudersi positivamente”*, sul fondo rischi ed oneri, sono stati accantonati, nel 2020, solo 170 mila euro per l’avviso relativo all’esercizio 2015, che si aggiungono ai 200 mila euro accantonati per il 2013 e ai 150 mila euro accantonati per il 2014 negli esercizi precedenti.

Sul punto, la Provincia ha rappresentato che, come specificato nella nota integrativa allegata al bilancio al 31.12.2020, gli amministratori hanno provveduto ad accantonare al fondo controversie legali, in via prudenziale, un importo pari ad euro 170.000, in relazione alle spese legali connesse all’avviso di accertamento dell’Agenzia delle Entrate per l’anno 2015 (negli esercizi precedenti 200 mila euro accantonati per il 2013 e 150 mila euro accantonati per il 2014).

La società ha deciso infatti di presentare ricorso, che è stato depositato il 20 gennaio 2021.

La Provincia ha, altresì, puntualizzato, di avere assunto le decisioni, a fronte delle relazioni tecniche (consulenza peritale del prof. Cesare Conti dell’Università Bocconi di Milano) e delle accurate analisi effettuate sul tema oggetto dell’Avviso, avvalendosi di esperti consulenti esterni, da cui è emerso un rischio di soccombenza di grado “possibile”. Ciò, in applicazione dei principi contabili (OIC 39 - paragrafi 32 e 49, ove è previsto che sia stanziato un fondo, qualora il rischio sia giudicato "certo o probabile"; mentre se il rischio è "possibile", occorre che sia data adeguata informativa nella nota integrativa, senza accendere un fondo).

100. Con riferimento a **Cassa del Trentino**, si rileva che, a supporto della ripresa economica del Trentino finalizzata a fronteggiare gli effetti economici negativi derivanti dal Covid-19, alla società è stato richiesto dalla Provincia un **forte sostegno al bilancio provinciale**, sia attraverso lo slittamento di un anno delle rate dei contributi in annualità assegnati a Cassa del Trentino, in scadenza nel 2020 ed in parte nel 2021, sia tramite la richiesta della distribuzione al socio unico di riserve di utili degli esercizi precedenti per un ammontare complessivo di 23 ml.

101. Per quanto riguarda **l’attività contrattuale**, alle misure straordinarie attivate nel corso dell’anno 2020 (con riferimento, in particolare, agli artt. 2 e 3 della l.p. 23 marzo 2020, n. 2), dirette ad arginare gli

³³ Nota prot. PAT n. 372373 del 31 maggio 2022, in risposta alla nota prot. Corte dei conti n. 789 del 24 maggio 2022 (quesito n. 4).

effetti della pandemia sul sistema economico, si sono aggiunte, nel 2021, ulteriori iniziative, di rango legislativo e regolamentare, destinate ad incentivare gli investimenti pubblici e a sostenere gli operatori economici in difficoltà a causa della pandemia.

Inoltre, sono state adottate linee guida provinciali, finalizzate ad una più efficiente azione amministrativa.

Va, peraltro, evidenziato il parziale accoglimento dei ricorsi presentati, innanzi alla Corte costituzionale, dal Presidente del Consiglio dei Ministri, con la conseguente dichiarazione della illegittimità costituzionale di alcune delle predette norme.

Per fronteggiare l'eccezionale aumento dei prezzi di alcune materie prime, sono state previste le seguenti misure:

- applicazione, in via transitoria, anche sul territorio provinciale, delle disposizioni statali relative alla revisione dei prezzi dei materiali;
- copertura delle compensazioni derivanti dall'aumento dei prezzi, nei limiti stanziati annualmente in bilancio, con riferimento al quadro economico per imprevisti o somme a disposizione;
- utilizzo delle somme derivanti dai ribassi d'asta, nel caso non sia già prevista un'altra destinazione;
- stanziamento di un apposito fondo per le opere provinciali, da utilizzare qualora le risorse statali non siano sufficienti.

A fine esercizio, poi, il legislatore provinciale, con le ll.pp. nn. 21/2021 e 22/2021, ha avviato un percorso di semplificazione e sistematizzazione dell'ordinamento provinciale con riguardo al settore dei contratti pubblici, che dovrebbe trovare compimento nel corso del 2022.

In proposito, le disposizioni prevedono, tra l'altro, l'approvazione, con regolamento, di capitolati generali d'appalto contenenti le condizioni e le clausole previste per le diverse tipologie di contratto, che si sostituiscono di diritto a eventuali clausole di contratto o di capitolato speciale difformi, ove non diversamente disposto dalla legge o dal regolamento.

Lo scopo del progetto è quello di superare le difficoltà applicative e interpretative dell'assetto normativo, rappresentate dagli operatori di settore, dovute alla complessità, alla stratificazione e alla continua evoluzione della normativa.

Ancora, la l.p. n. 18/2021 ha disposto che la Provincia adegui la propria legislazione a quella statale, introdotta per semplificare e accelerare la realizzazione degli interventi necessari ad assicurare il raggiungimento degli obiettivi stabiliti dal PNRR, dal PNIEC e dal PNC.

Sempre con riferimento al PNRR-PNC, con deliberazione n. 2322 del 23 dicembre 2021, è stato affidato all'Agenzia provinciale per gli appalti e contratti (APAC) il compito di svolgere le funzioni di ufficio per le relative procedure di appalto.

Con riguardo, poi, alla promozione della tutela del lavoro, in attuazione dell'art. 33 della l.p. n. 2/2016 e ss.mm., è stato approvato il decreto del Presidente della Provincia del 28 gennaio 2021, n. 2-36/Leg., recante il "Regolamento per la verifica della correttezza delle retribuzioni nell'esecuzione di contratti pubblici", che ha introdotto un nuovo modello organizzativo per lo svolgimento dei controlli diretti a verificare la corretta corresponsione delle retribuzioni ai dipendenti delle imprese operanti nell'ambito dell'esecuzione di contratti pubblici.

102. La Provincia, "al fine di favorire l'economicità e la razionalizzazione dei processi gestionali degli enti appartenenti al sistema pubblico provinciale e dei soggetti previsti dal comma 3", con l'art. 39-bis della l.p. 16 giugno 2006 n. 3, introdotto dall'art. 23 della l.p. 21 dicembre 2007, n. 23, ha istituito **L'Agenzia provinciale per gli appalti e contratti (APAC)**, che opera come centrale di committenza per l'espletamento di procedure concorrenziali per l'acquisizione di lavori pubblici, servizi e forniture; come centrale di acquisto per l'acquisizione di servizi e forniture, ai sensi dell'art. 1, c. 1, del d.l. 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella l. 7 agosto 2012, n. 135; come soggetto aggregatore per l'acquisizione di beni/servizi ad elevata standardizzabilità, secondo le direttive impartite dalla Giunta provinciale, sulla base dei fabbisogni manifestati dalle amministrazioni aggiudicatrici del territorio, a norma dell'art. 9 del d.l. 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, nella l. 23 giugno 2014, n. 89.

L'APAC organizza e gestisce anche gli strumenti elettronici di acquisto e il mercato elettronico, istituito ai sensi dell'art. 328 del d.p.r. 5 ottobre 2010, n. 207.

103. Con d.g.p. n. 94 del 30 gennaio 2020 è stato istituito il **sistema provinciale di qualificazione delle amministrazioni aggiudicatrici**, al fine di *“valorizzare l'autonomia delle amministrazioni aggiudicatrici affidando loro competenze oggi attribuite all'Agenzia Provinciale per gli Appalti e Contratti”*.

La qualificazione certifica la capacità delle amministrazioni aggiudicatrici di programmare, svolgere ed eseguire secondo criteri di qualità, efficienza, tempestività, correttezza e professionalità tutte le attività connesse al procedimento di affidamento di lavori, servizi e forniture e le autorizza a gestire in autonomia contratti di diversa natura e complessità, a seconda del grado di abilitazione ottenuto.

La predetta d.g.p. n. 34/2020 ha previsto un periodo transitorio di 24 mesi, a decorrere dal 30 marzo 2020, durante il quale le amministrazioni aggiudicatrici possono operare in deroga al sistema di competenze di cui all'art. 36-ter1, svolgendo autonomamente le procedure per la realizzazione di contratti pubblici aventi ad oggetto servizi, forniture o lavori.

Al termine del periodo transitorio, le amministrazioni aggiudicatrici potranno chiedere alla Giunta provinciale la qualificazione, secondo le modalità previste.

Il periodo transitorio, che si doveva concludere nell'aprile 2022, è stato recentemente differito con d.p.g. n. 249 del 2 febbraio 2022, in attesa dei provvedimenti attuativi nazionali e della definizione delle linee guida da parte di ANAC, a cui la Provincia si allineerà, dovendo rispettare i principi stabiliti dalla normativa statale in materia di qualificazione.

La nuova apertura dei termini per la presentazione delle istanze di qualificazione alla Giunta provinciale è fissata al 1° settembre 2022.

104. Sono stati richiesti, alla Provincia, i dati relativi agli **importi di aggiudicazione e al numero di contratti stipulati per lavori, servizi e forniture affidati**, rispettivamente, mediante centrale di committenza, soggetto aggregatore, Me-pat, Mepa e Consip, interventi di somma urgenza e altro, relativamente al triennio 2019-2021.

Dall'analisi dei dati raccolti, risulta che, in termini di importi di aggiudicazione, per il 2021, meno di un quinto dei contratti sono stati affidati mediante APAC (17,74%) e una quota del tutto irrisoria (0,01%) mediante soggetto aggregatore.

I contratti stipulati mediante Mepa, Mepa e Consip (11,76%) sono raddoppiati rispetto all'anno precedente (quando avevano registrato il 5,47% del totale degli affidamenti).

Un incremento ancora più marcato si è verificato per gli interventi di somma urgenza (5,26% nel 2020 e 14,64% nel 2021), in particolare nel settore dei lavori pubblici (21,70%).

Molto alta è la quota dei contratti della voce “altro”, che passa dal 43% al 56% del totale.

Infine, si rappresenta che risulta diminuita (da oltre il 34% del valore totale nel 2020 al 20% nel 2021), la quota dei contratti per beni e servizi con affidamenti al di fuori delle procedure di gara gestite dalla centrale di committenza - APAC, del mercato elettronico della Provincia e delle convenzioni-quadro attivate da APAC, quale soggetto aggregatore rispetto al totale delle aggiudicazioni.

105. Allo scopo di verificare **l'attendibilità e l'affidabilità dei dati contabili** sono state individuate alcune unità di **campionamento**, avvalendosi del metodo statistico (Mus - *monetary unit sampling*) integrato da scelte professionali, in conformità alle modalità adottate dalle Sezioni riunite della Corte dei conti nella parificazione del rendiconto dello Stato e della Corte dei conti europea nel contesto della dichiarazione annuale di affidabilità dei conti e in aderenza agli indirizzi operativi pervenuti dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti e dalle Sezioni Riunite in sede di controllo.

106. Occorre, peraltro, precisare che il livello di approfondimento degli accertamenti effettuati in sede di verifica di affidabilità delle scritture contabili e delle fasi di gestione delle entrate e delle spese è necessariamente condizionato dalla rigorosa e celere tempistica del giudizio di parifica del rendiconto della Provincia.

Pertanto, l'esito dell'esame di mandati e reversali, limitato alla documentazione acquisita in istruttoria e tendenzialmente incentrato su profili di regolarità formale dei procedimenti e dei provvedimenti oggetto di analisi, non può ritenersi esaustivo di tutti i profili di legittimità e regolarità degli stessi. Inoltre, come già evidenziato nella Relazione sul rendiconto della Provincia autonoma di Trento per l'esercizio finanziario 2019, resta fermo che quanto accertato in questa sede, per i connotati propri del modulo di verifica adottato, non attiene alla regolarità dei comportamenti sottostanti agli atti sottoposti al controllo, che potranno essere valutati nelle competenti sedi.

107. Per l'anno 2020, sono stati esaminati n. 20 **mandati di pagamento** e n. 15 **ordinativi di incasso**. Il controllo ha avuto ad oggetto i seguenti elementi: esistenza di un titolo giuridico e degli altri presupposti richiesti dalla normativa; corretta allocazione di bilancio; pertinente attribuzione dei codici di bilancio di classificazione economica; registrazioni delle riscossioni e dei pagamenti; corretta attribuzione dei codici SIOPE; completezza delle informazioni riportate sui titoli di pagamento; effettuazione, ove previsto, delle verifiche di regolarità contributiva (presenza nella documentazione del DURC in corso di validità) e di regolarità fiscale (art. 48-bis del d.P.R. n. 602/1972). Le operazioni di verifica non hanno evidenziato gravi criticità, con riferimento ai profili di regolarità esaminati.

108. Tuttavia, come già rilevato lo scorso anno e nonostante quanto ribadito dalla Provincia in relazione alla circostanza che *“il comma 8 bis dell'articolo 31 del DL 69/2013 non ha natura dispositiva diretta, ma rinvia ad altre disposizioni l'individuazione delle fattispecie per le quali è richiesta l'acquisizione del DURC”*, desta perplessità la **mancata acquisizione, da parte della Provincia, nei procedimenti di erogazione di contributi agli investimenti alle imprese, del documento unico di regolarità contributiva (DURC)**, anche alla luce del riferimento, di cui all'art. 31, c. 8-bis, del d.l. n. 69/2013, alle *“erogazioni di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari e vantaggi economici di qualunque genere”*.

Al proposito, la Provincia ha ribadito *“quanto comunicato negli anni precedenti per la parifica del rendiconto 2019 e del rendiconto 2020, ovvero che in relazione alle erogazioni di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari e vantaggi economici di qualunque genere il comma 8 bis dell'articolo 31 del DL 69/2013 non ha natura dispositiva diretta, ma rinvia ad altre disposizioni l'individuazione delle fattispecie per le quali è richiesta l'acquisizione del DURC. Al riguardo si segnala l'art. 1, comma 553 della L. 266/2005 relativo alle sovvenzioni comunitarie per gli investimenti delle imprese.”*.

109. Con riguardo ai **mandati**, va evidenziato che, in un caso è stata rilevata l'errata quantificazione di un contributo (mandato n. 3866). Il caso è relativo ai contributi previsti dall'articolo 7 della legge regionale 14 febbraio 1964, n. 81 *“Provvedimenti a favore della cooperazione”* a finanziamento delle attività indicate dall'articolo 4 della medesima norma.

L'art. 5 dell'allegato alla deliberazione della Giunta provinciale n. 1661 del 1° agosto 2007, recante le *“Indicazioni e criteri generali per l'applicazione della legge regionale 14 febbraio 1964, n. 8 «Provvedimenti a favore della cooperazione» e della legge 18 luglio 1967, n. 587, relativamente all'assunzione da parte della Provincia autonoma di Trento delle spese sostenute dai commissari liquidatori di società cooperative e dei relativi compensi”*, dispone, tra l'altro, che i contributi possono essere concessi nella misura massima della spesa ammessa di ciascuna associazione riconosciuta *“compatibilmente alle risorse disponibili sul bilancio provinciale [...]”*.

Il contributo è concesso a sostegno del programma annuale di attività.

Pertanto, la liquidazione in acconto e a saldo del sostegno economico riguarda l'attività svolta nell'anno solare di riferimento.

L'acconto del 50% del contributo per l'anno 2020, oggetto del mandato campionato, è stato correttamente impegnato sui residui dell'esercizio di competenza 2020, mentre il saldo del contributo per l'anno 2020 è stato, invece, impegnato nell'esercizio di competenza 2021.

L'art. 10 della deliberazione n. 1661/2007 dispone che le somme stanziare nel bilancio di previsione, per gli interventi previsti dagli articoli 3, 4 e 8 della legge regionale e dall'articolo 1 della legge n.

587/1967, sono assegnate, per il 97,75% dello stanziamento di bilancio, al finanziamento della spesa ammessa delle associazioni riconosciute, ai sensi dell'art. 4 della legge regionale, e, per la restante percentuale dello stanziamento di bilancio, al finanziamento delle spese sostenute per le revisioni straordinarie delle cooperative e delle spese revisionali sostenute dalle società cooperative non aderenti ad alcuna associazione riconosciuta.

Inoltre, l'art. 7 della legge regionale n. 8/1964 consente di erogare il contributo "fino al 60 per cento della spesa riconosciuta ammissibile".

Ne deriva che l'entità del contributo alla Federazione deve essere parametrato alla reale disponibilità delle somme stanziare nel bilancio di previsione dell'esercizio cui si riferisce l'attività svolta.

La quantificazione del contributo annuale è, infatti, condizionata dallo stanziamento di bilancio e non dalla entità della spesa ammessa a finanziamento, per la quale è presentata la domanda di cui all'art. 3 della deliberazione citata.

In relazione a tali osservazioni, la Provincia ha sostenuto che l'impegno su annualità consecutive del medesimo contributo è conseguente all'applicazione, in coerenza con l'esigibilità della spesa, delle norme relative all'armonizzazione contabile, ribadendo che la quantificazione del contributo è disposta in osservanza della relativa normativa e delle risorse stanziare sul bilancio di previsione.

Questa Sezione ribadisce che l'osservanza dei criteri recati dalla deliberazione della Giunta provinciale n. 1661/2007, comporta che la determinazione *ex ante* del contributo annuale debba essere effettuata con riguardo ai criteri stabiliti dalla normativa regionale sopra richiamata nei limiti delle reali disponibilità di bilancio e non con riguardo allo stanziamento iniziale se lo stesso risulta essere stato già parzialmente impegnato.

La Provincia con riferimento al mandato di pagamento n. 3866, sopra richiamato, ha comunicato quanto segue: *"ad integrazione di quanto già precedentemente rappresentato, si rileva come la quantificazione del contributo da assegnare nel 2020 all'unico soggetto presente sul territorio della provincia di Trento che poteva beneficiare del contributo di cui alla legge regionale n. 8 del 1964, è intervenuta nei limiti del 97,75% delle risorse stanziare sul bilancio di previsione - tenuto conto di quanto disposto dall'articolo 10 della deliberazione della Giunta provinciale n. 1661 del 2007, e nel rispetto del limite del 60% della spesa ammissibile previsto dall'art. 7 della precitata legge regionale. L'impegno della spesa è invece intervenuto, compatibilmente con le risorse disponibili, nel rispetto delle regole afferenti all'armonizzazione dei sistemi contabili di cui al Decreto Legislativo n. 118/2011. In merito, in considerazione del fatto che la spesa in oggetto è di natura corrente, il sussidio è stato impegnato su due esercizi finanziari differenti in coerenza con l'esigibilità della spesa. L'articolo 5 dei criteri di cui alla precitata deliberazione n. 1661 del 2007 prevede infatti che il 50% del contributo venga erogata ad esecutività del provvedimento di concessione del contributo e il restante 50% a saldo a seguito della presentazione di apposita rendicontazione e quindi nell'esercizio successivo a quello di riferimento."*

I chiarimenti forniti non si ritengono sufficienti a superare le osservazioni già formulate da questa Sezione, che invita al puntuale rispetto della deliberazione della Giunta provinciale n. 1661 del 2007.

110. Va, inoltre, evidenziato che, in un caso (mandato n. 49643) è stato rilevato che il codice SIOPE non sembra coerente con il tipo di spesa sostenuto (concessione di contributi a fondo perduto in favore di operatori economici che hanno subito danni a seguito della pandemia Covid-19) e la Provincia non ha dato alcun riscontro.

Relativamente al punto 110 - mandato n. 49643 - si riporta la spiegazione del codice Siope presente nella nota prot. n. 286149 del 27 aprile 2022: "il mandato in esame attiene alla misura straordinaria varata dalla Provincia a sostegno degli operatori economici nel 2021 a seguito degli effetti prodotti dal perdurare della pandemia. La misura straordinaria è stata finanziata con l'articolo 8 della L.P. n. 7 del 2021 sulla Missione 14 (Sviluppo economico e competitività,) programma 01 (industria, PMI e artigianato) e, specificatamente sul capitolo relativo alle assegnazioni all'Agenzia provinciale per l'incentivazione delle attività economiche, codificato con il codice SIOPE 1.04.01.04.001, come previsto dalla deliberazione della Giunta provinciale n. 842 del 24 maggio 2021, che individua il Servizio Agricoltura quale struttura competente per l'istruttoria delle domande del settore agricolo."

111. Le determinazioni emesse nel corso del 2021 e trasmesse a corredo della documentazione giustificativa di mandati e reversali riportano una numerazione diversa rispetto a quella citata nei documenti di pagamento e di incasso.

L'Amministrazione, chiamata a motivare tale mancata corrispondenza, ha riferito che, a partire dalla metà del 2021, i Dirigenti della Provincia firmano le determinazioni adottate esclusivamente in modalità telematica, con firma digitale, secondo un nuovo modello organizzativo, che prevede la digitalizzazione del flusso documentale sfruttando le potenzialità del sistema Pitre, ove viene conservato l'originale del documento.

L'Amministrazione, inoltre, ha rappresentato che è in fase di implementazione la procedura informatica che consentirà di visualizzare sul singolo provvedimento il numero progressivo e la data di adozione dello stesso recuperandoli da Pitre, oltre al codice della struttura e al numero provvisorio attribuito da Sap, già visibili oggi.

112. Va, infine, rilevato **il mancato rispetto del termine di 60 giorni per la contabilizzazione (punto 4/2 del d.lgs. n. 118 del 2011)**, peraltro già evidenziato in occasione della parifica del rendiconto 2020, in ordine al quale la Provincia ha affermato che *“Il Servizio Entrate, finanza e credito deve svolgere una molteplicità di attività, per la predisposizione dei documenti contabili della Provincia (bilancio di previsione, assestamento, altre variazioni di bilancio approvate con legge o con atto amministrativo, riaccertamento ordinario dei residui, rendiconto), per la promozione delle entrate (solleciti, iscrizioni a ruolo, ecc), per il controllo dei provvedimenti e degli atti di accertamento delle entrate, per il rimborso di somme indebitamente percepite, per l'attivazione della nuova modalità di pagamento PagoPa, che in base alla normativa vigente devono essere effettuate entro termini prestabiliti.*

Nell'ambito di tali molteplici attività, tenuto conto delle risorse disponibili nell'organico del Servizio, è necessario attribuire priorità a tutte le attività che prevedono termini a pena di decadenza o prescrizione delle entrate, che riguardano rapporti con utenti esterni o che attengono ad attività istituzionali. Viene comunque garantita la contabilizzazione di tutti gli incassi entro il termine per l'approvazione del rendiconto.”.

In proposito, si ribadisce, ai fini della regolare e tempestiva contabilizzazione, la necessità che il termine in discussione, posto dal dettato normativo, sia comunque rispettato

Il Presidente
Anna Maria Rita LENTINI

Il Consigliere
Giuseppina MIGNEMI

Il Consigliere
Gianpiero D'ALIA