



CORTEI DEI CONTI

RECHNUNGSHOF

SEZIONI RIUNITE PER LA REGIONE TRENTINO - ALTO ADIGE
VEREINIGTE SEKTIONEN FÜR DIE REGION TRENTINO-SÜDTIROL

GIUDIZIO DI PARIFICAZIONE DEL RENDICONTO DELLA
PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO
PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2023

Sintesi della relazione

Relatori d'udienza

Cons. Tullio FERRARI
Ref. Carmine PEPE

Magistrati istruttori

Cons. Marilisa BELTRAME
Cons. Tullio FERRARI
Cons. Gianfranco BERNABEI
Cons. Tullio FERRARI

Trento, 27 giugno 2024

CAPITOLO 1: GIUDIZIO DI PARIFICAZIONE, SVILUPPO DEL CONTRADDITTORIO E MISURE CONSEGUENZIALI

1. L'attività istruttoria propedeutica allo svolgimento del giudizio di parificazione è stata condotta dalla Sezione di controllo di Trento e si è svolta con note istruttorie con cui sono state richieste all'Amministrazione informazioni, compilazione di tabelle con dati prevalentemente di natura finanziaria, nonché approfondimenti su specifiche tematiche.

In tale attività istruttoria, è sempre stato coinvolto il Collegio dei revisori dei conti della Provincia. Tutti gli atti, le richieste di informazioni, le note e i documenti scambiati con l'Ente sono stati messi a disposizione della Procura regionale.

Inoltre, ulteriori chiarimenti sono stati forniti nel corso del contraddittorio, tenutosi in data 19 giugno 2024.

2. Nella decisione di parifica del rendiconto per l'esercizio 2022 (n. 3/PARI/2023 del 28 giugno 2023) 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 2022. Di seguito, si riportano gli esiti delle **azioni conformative** che la Provincia ha posto in essere, durante l'anno 2023, rispetto alle principali osservazioni formulate dalla Corte sulla gestione dell'anno 2022 (cfr. Sezione delle Autonomie n. 14/SEZAUT/2014/INPR).

In ordine al mancato inserimento nel perimetro del consolidamento della Provincia della società Findolomiti energia s.r.l., la Provincia ha dato atto che, in sede di individuazione del perimetro di consolidamento per l'esercizio 2023, tale società è stata inserita tra quelle partecipate indirettamente ai sensi del d.lgs.118/2011, art. 11- ter (d.g.p. n. 1954 del 20 ottobre 2023).

Per quanto concerne i contratti collettivi, si rileva come nel corso dell'anno 2023 la Provincia ha avviato i procedimenti di sottoposizione degli accordi collettivi di lavoro alla certificazione della Sezione regionale di controllo in ordine alla compatibilità finanziaria ed economica dei medesimi.

All'udienza del 5 giugno 2024 è stato discusso il giudizio di costituzionalità attivato dal Governo per accertare l'obbligatorietà del procedimento di certificazione delle ipotesi di contrattazione collettiva pubblica, inizialmente avversate dalla Provincia e successivamente dalla stessa recepite per effetto dell'art. 2-bis del d.P.R. 15 luglio 1988, n. 305, introdotto dall'art. 1 del d.lgs. 31 luglio 2023, n. 113, concernente "*Competenze della Corte di conti in materia di contratti collettivi del personale*", che ha adeguato l'ordinamento provinciale¹.

CAPITOLO 2: LA COPERTURA FINANZIARIA DELLE LEGGI PROVINCIALI DI SPESA APPROVATE NEL 2023

3. Nel 2023, quinto anno della XVI legislatura, la produzione è stata sensibilmente inferiore all'anno precedente. Infatti, sono state approvate dal Consiglio provinciale dieci leggi (erano state ventuno nell'anno precedente), sei di iniziativa giuntale e quattro consiliare.

4. In relazione alla l.p. n. 9/2023 (Assestamento del bilancio di previsione della Provincia autonoma di Trento per gli esercizi finanziari 2023-2025", di iniziativa giuntale composta da 66 articoli), che reca modifiche ad alcune leggi provinciali e detta disposizioni in tema di assestamento di bilancio, si evidenzia quanto segue:

- nei casi di cui all'art. 8, c. 9 e all'art. 44, c. 2, viene utilizzata la tecnica del limite massimo di spesa (c.d. "tetto di spesa"). Negli esiti istruttori si ricordava che nella relazione tecnica deve essere puntualmente dato atto della stima dell'onere per valutare l'entità delle risorse necessarie e verificare l'adeguatezza della copertura prevista, attraverso l'illustrazione degli elementi

¹ Al momento della consegna per la stampa del presente elaborato si è in attesa della pubblicazione della sentenza.

informativi essenziali per determinare il tetto di spesa. Nelle proprie controdeduzioni, l'Amministrazione ha dato riscontro al rilievo, rinviando alle disposizioni di cui all'art. 6-bis, c. 1 della l.p. n. 7/1979.

Come già osservato nelle relazioni sul rendiconto della Provincia degli anni 2020 e 2021, la norma richiamata riguarda la fase attuativa della legge e, dunque, un piano temporale diverso, prevedendo opportunamente 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 decisorio, 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 condotta sui fabbisogni che si intendono soddisfare con l'intervento approvato, per dare contezza dell'adeguatezza della copertura prevista.

- con riferimento all'art. 15, che riconosce il rimborso delle spese sostenute nella fase preprocessuale, relativa ai giudizi di responsabilità disciplinati dall'allegato 1, artt. 67, 68, 69, 70, 71 e 72 del Codice di giustizia contabile (d.lgs. 174/2016), la relazione tecnica afferma che si tratta di una norma di natura interpretativa che non comporta oneri aggiuntivi e ciò è confermato dall'Amministrazione anche nelle controdeduzioni nelle quali ribadisce che dette spese erano già rimborsabili prima della modifica introdotta dalla legge n. 9/2023. Pertanto, la norma non determinerebbe "alcun ampliamento della casistica né conseguente impatto finanziario". Restano le perplessità in ordine alla natura meramente interpretativa della disposizione che in realtà appare ampliare le fattispecie di rimborso con conseguente impatto finanziario.
- per l'art. 34, c. 3, che autorizza la Provincia a incrementare, a decorrere dal 1° luglio 2023, l'assegno di natalità per specifiche spese delle famiglie nei primi tre anni di vita dei figli, la relazione tecnica non prevede impatto finanziario, senza peraltro giustificare l'assenza.
In sede di controdeduzioni, la Provincia ha fornito sia gli elementi per la quantificazione della spesa, pari a 3,2 ml annui, sia i dettagli della relativa copertura, riferendo che per mero errore materiale tali informazioni non sono state riportate nella relazione finale e che saranno valutate con il Consiglio le modalità opportune per procedere all'integrazione della relazione stessa.

5. Come già più volte segnalato in occasione delle precedenti relazioni di parifica, si ricorda 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 sulla sua sfera finanziaria, sussistono i medesimi oneri di verifica a dimostrazione della sostenibilità della spesa.

CAPITOLO 3: LA PROGRAMMAZIONE FINANZIARIA PROVINCIALE, IL BILANCIO DI PREVISIONE E LE VARIAZIONI ADOTTATE NEL 2023

6. Il documento di economia e finanza provinciale (DEFP) 2023-2025 è stato approvato dalla Giunta provinciale con deliberazione n. 1159 del 30 giugno 2022 e la nota di aggiornamento al documento di economia e finanza (NADEFP) è stata adottata con deliberazione n. 1992 del 4 novembre 2022.

Il documento è articolato in tre parti: la prima analizza il contesto economico-sociale internazionale e locale, con indicazione delle prospettive per l'economia trentina, la seconda illustra le politiche da adottare per il raggiungimento degli obiettivi strategici di medio e lungo periodo (sono individuate 7 aree strategiche e 29 obiettivi), la terza, infine, descrive il quadro finanziario e, in particolare, il contesto della finanza provinciale. Inoltre, il documento effettua una ricognizione sullo stato di attuazione

dell'attività svolta dalla Giunta provinciale dal quale si possono desumere gli elementi di valutazione sul raggiungimento degli obiettivi strategici previsti dal DEFP 2023-2025.

Il Consiglio provinciale si è espresso sul DEFP 2023-2025 con la risoluzione "Garantire qualità alla crescita del Trentino in un contesto complesso ed incerto" del 29 luglio 2022.

7. Il **bilancio di previsione 2023-2025**, adottato con l.p. 29 dicembre 2022, n. 21, ha previsto entrate e spese per 6.538,75 ml nella competenza e 6.702,34 ml nella cassa, con un fondo cassa presunto iniziale di 1.860,00 ml. Con l.p. 29 dicembre 2022, n. 20 è stata adottata la legge di stabilità provinciale 2023 nella quale sono state autorizzate, sull'esercizio 2023, nuove spese per 420,39 ml, coperte con maggiori entrate per 345,27 ml, e riduzioni di precedenti autorizzazioni per 75,12 ml.

Con deliberazione della Giunta provinciale n. 85 del 27 gennaio 2023 sono stati approvati gli indicatori di bilancio relativi alla previsione 2023-2025. La delibera risulta correttamente pubblicata sul sito istituzionale dell'Ente.

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 compensati 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.

9. La legge provinciale 26 maggio 2023, n. 4 ha introdotto **variazioni** dello stato di previsione dell'entrata e della spesa in termini di competenza pari a 268,55 ml per l'anno 2023, 24,2 ml per l'anno 2024 e variazioni compensative tra i vari titoli di spesa per l'anno 2025. L'applicazione al bilancio di previsione dell'avanzo libero dell'esercizio 2022 è stata autorizzata dall'art. 1, c. 824 della legge n. 197/2022 che ha consentito alla Provincia di utilizzare l'intero avanzo libero dell'esercizio 2022, di euro di 318,06 ml, in deroga a quanto previsto dagli artt. 42 e 50, c. 3-*bis*, del d.lgs. n. 118/2011. Dalla relazione sulla gestione si rileva che le maggiori risorse sono state finalizzate dalla Provincia principalmente al finanziamento di un emolumento *una tantum* per il personale dei comparti di contrattazione pubblica provinciale, a investimenti pubblici, a interventi sul sistema economico locale, nonché all'accantonamento di risorse. Da ciò si evince che l'effettivo utilizzo dell'avanzo libero, rispetto alle tempistiche ordinarie, è stato in gran parte destinato dalla Provincia alla copertura di oneri diversi rispetto a quelli previsti dalla norma nazionale.

10. La legge provinciale 8 agosto 2023, n. 9 (**legge di assestamento**) ha apportato le seguenti variazioni dello stato di previsione dell'entrata e della spesa in termini di competenza pari a 199,97 ml per l'anno 2023, 265,48 ml per l'anno 2024 e 84,50 per l'anno 2025.

Con la manovra è stato applicato l'avanzo di amministrazione 2022 di 2,5 ml relativi alla quota accantonata e 20,38 ml relativi alla quota vincolata.

11. Le **variazioni al bilancio di previsione 2023-2025** approvate nel corso del 2023 con deliberazione di riaccertamento ordinario dei residui ammontano a 869,71 ml per l'anno 2023, a 167,96 per l'anno 2024 e 145,45 ml per l'anno 2025, mentre con altre deliberazioni della Giunta provinciale sono stati incrementati i volumi di bilancio per un valore complessivo di 381,33 ml per l'anno 2023, 119,61 ml per l'anno 2024 e 79,30 per l'anno 2025.

12. In merito ai **fondi di riserva** iscritti in bilancio alla missione 20 "Fondi e accantonamenti - programma 1 «Fondi di riserva»", la Giunta provinciale ha disposto con vari provvedimenti il prelevamento dal fondo di riserva per spese obbligatorie per 75,43 ml e dal fondo spese impreviste per 103,25 ml.

CAPITOLO 4: IL RENDICONTO GENERALE 2023

13. Lo schema di **rendiconto generale** della Provincia autonoma di Trento per l'esercizio finanziario 2023 è stato approvato dalla Giunta provinciale con deliberazione n. 566 del 29 aprile 2024 ed è stato trasmesso alla Sezione di controllo di Trento il 7 maggio 2024.

Nella relazione allegata al verbale n. 6 del 6 maggio 2024, 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 2023.

14. Gli equilibri di bilancio a consuntivo evidenziano un saldo positivo di competenza pari a 580,16 ml, un equilibrio di bilancio pari a 506,41 ml e un equilibrio complessivo pari a 512,87 ml. Va rilevato, tuttavia, il risultato negativo di competenza di parte capitale di -930,57 ml, a fronte di un risultato di competenza di parte corrente di 1.510,73 ml.

Le attività finanziarie sono in equilibrio per 112,18 ml.

15. Il Fondo Pluriennale Vincolato (FPV) totale, iscritto nelle spese, varia da 1.756,41 ml al 31 dicembre 2022 a 1.894,81 ml al 31 dicembre 2023; in particolare, il FPV di parte capitale, nel corso dell'esercizio 2023, passa da 1.692,12 ml a 1.854,41 ml a fine 2023, mentre il FPV di parte corrente si riduce da 60,72 ml ad 40,40 ml a fine 2023. Inoltre, a fine esercizio 2023 il FPV per incremento di attività finanziarie si azzerava.

16. A chiusura dell'esercizio 2023, il **risultato di amministrazione** (c.d. parte "A") è quantificato in 824,41 ml (nel 2022: 564,44 ml). Considerando anche gli accantonamenti ed i vincoli, l'avanzo di amministrazione disponibile (c.d. parte "E"), alla chiusura dell'esercizio 2023, ammonta a 538,55 ml (nel 2022: 318,06 ml).

17. Nella **parte accantonata del risultato di amministrazione**, il **fondo crediti di dubbia esigibilità** ammonta a 53,02 ml, il **fondo contenzioso** a 8,40 ml.

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 2023, pari a 137 mila euro.

Il **fondo perdite società partecipate**, per l'importo di 6,16 ml, include le perdite anche pregresse, non immediatamente ripianate, delle società Pensplan Centrum s.p.a. (partecipata allo 0,99%), Euregio Plus SGR s.p.a. (partecipata al 45%) e Aeroporto Catullo s.p.a. (partecipata al 14,46%).

La parte relativa ad **altri accantonamenti**, di 155 ml, già presente nel biennio precedente, riguarda la stima effettuata dalla Provincia 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. 178/2020. L'Amministrazione in istruttoria ha rappresentato che detto accantonamento è confermato anche nel rendiconto 2023 in quanto il tavolo di lavoro formato dal Ministero dell'economia e delle finanze e dalle Autonomie speciali non ha ancora definito gli importi esatti da restituire allo Stato.

18. La Provincia ha in essere, a fine esercizio 2023, **garanzie** in favore di propri organismi partecipati e dell'Università di Trento per un importo di 1.011,80 ml. Al riguardo, sono state espresse perplessità circa la mancata costituzione di specifico fondo rischi alla luce dei consolidati approdi a cui è pervenuta da tempo la giurisprudenza della Corte di conti, la quale ha affermato che in base ai principi contabili, anche precedenti a quelli di armonizzazione, sussiste l'obbligo, e non una mera facoltà (come sostenuto dall'Ente), per l'amministrazione che rilascia garanzie, di predisporre adeguati accantonamenti nelle passività potenziali della contabilità economica e nel risultato di amministrazione.

Nel contraddittorio orale, la Provincia ha, inoltre, ribadito che avendo stanziato sui bilanci di previsione i contributi in conto annualità destinati alla copertura degli investimenti finanziati con le posizioni

debitorie sottostanti, gli stessi costituiscono, sostanzialmente, un accantonamento a copertura dell'eventuale onere a carico del garante in caso di escussione del debito garantito.

Conclusivamente, anche in considerazione dell'entità delle somme in questione, si auspica che la Provincia si conformi agli orientamenti indicati dalla giurisprudenza contabile per le garanzie rilasciate in favore dei propri organismi partecipati disponendo specifici accantonamenti al fondo rischi.

19. In data 18 luglio 2023, la Provincia autonoma di Trento ha sottoscritto con le Confederazioni sindacali e le Organizzazioni sindacali di categoria delle aree non dirigenziali del Comparto autonomie locali, scuola e sanità il "**Protocollo di intesa per il rinnovo dei contratti collettivi provinciali di lavoro 2022/2024 del personale del sistema pubblico provinciale**". Con tale protocollo, l'Ente si è impegnato a mettere in campo le risorse, pari a 115 ml, per la copertura delle annualità 2022 e 2023 (2,72% del monte salari con decorrenza 1° gennaio 2022 e ulteriore 1,87% con decorrenza 1° gennaio 2023). Le risorse per gli oneri a regime, pari a 105 ml, oltre ai 2 ml per l'adeguamento del buono pasto e ai 15 ml per il finanziamento del nuovo ordinamento del personale, sono state stanziare con l'art. 10, c. 3, della l.p. 9/2023 e con l'art. 4, c. 1, della l.p. n. 2/2024.

La sottoscrizione dello specifico protocollo d'intesa, recante l'impegno di mettere a disposizione importanti risorse per il rinnovo contrattuale, con definizione dell'entità della spesa e delle percentuali di incremento stipendiale accordate al personale, avrebbe dovuto trovare copertura con apposito accantonamento nell'ambito del risultato di amministrazione.

Peraltro, la Provincia ha assicurato che gli arretrati saranno oggetto di finanziamento con la manovra di assestamento in corso di definizione.

20. La **parte vincolata del risultato di amministrazione** dell'esercizio 2023 è pari, complessivamente, a 63,15 ml, di cui, in particolare, 62,13 ml sono classificati come "*vincoli derivanti da trasferimenti*". L'importo maggiore riguarda, per 29,23 ml, il vincolo sul contributo agli investimenti trasferito dalla Regione per il nuovo polo giudiziario di Trento, seguito dal vincolo di 5,92 ml riferito al contributo da amministrazioni centrali per ciclovie del Garda.

21. Il **quadro generale riassuntivo** allegato al rendiconto 2023 evidenzia un avanzo della **gestione di competenza** di 580,16 ml (nel 2022: 331,06 ml).

Al netto dell'utilizzo dell'avanzo di amministrazione, pari, nel 2023, a 340,94 ml, il risultato della **gestione di competenza potenziata** è comunque positivo per 239,22 ml (nel 2022 il risultato della gestione di competenza potenziata era negativo per 51,49 ml).

22. Con riguardo ai titoli delle **entrate e delle spese per conto terzi e partite di giro**, si rileva il puntuale allineamento nella competenza alla cifra di 326,58 ml a fronte di riscossioni per 325,10 ml e pagamenti per 325,37 ml.

23. La Provincia ha trasmesso alla **Banca Dati della Pubblica Amministrazione (BDAP)** il bilancio di previsione 2023-2025 in data 12 gennaio 2023, il rendiconto per l'esercizio 2023 (approvato dalla Giunta) in data 18 aprile 2024², mentre il bilancio consolidato è stato inviato il 13 ottobre 2023.

24. In merito all'impatto delle misure connesse all'**emergenza da Covid-19** sulle entrate e sulle spese del bilancio provinciale nell'anno 2023, lo Stato ha trasferito alla Provincia risorse vincolate a specifiche spese relative ai settori della sanità e del trasporto pubblico locale, mentre non risultano trasferimenti statali per gli enti locali rilevati nelle partite di giro del bilancio provinciale.

Per quanto riguarda le spese, l'Amministrazione ha comunicato, con riferimento alle risorse provinciali, utilizzi per complessivi 1,69 ml, relativi esclusivamente alla missione "sviluppo economico e

² Rendiconto trasmesso con lo stato di "preconsuntivo".

competitività” e pagamenti in c/competenza pari ad euro 23 mila euro per “soccorso civile”, oltre a 132 mila euro per “agricoltura, politiche agroalimentari e pesca”.

25. Le **entrate di competenza** accertate a consuntivo sono pari a 6.002,38 ml (+348,37 ml rispetto all’anno precedente), a fronte di una previsione finale di 6.160,96 ml, con un livello di accertamento del 97,43%.

Nell’esercizio 2023, sul totale delle entrate accertate, le entrate per tributi devoluti e per tributi regolati alle autonomie speciali (titolo 1, tipologia 103), accertate per 4.232,54 ml, incidono per il 70,51%, mentre le entrate da imposte, tasse e proventi assimilati (titolo 1, tipologia 101), accertate per 523,82 ml, incidono per l’8,73%.

26. I **trasferimenti correnti** hanno registrato un incremento rispetto al 2022 sia per gli accertamenti (da 303,45 ml del 2022 a 372,47 ml nel 2023), che per le riscossioni (da 273,60 ml del 2022 a 313,97 ml del 2023).

27. Le **entrate extra tributarie** del titolo 3 diminuiscono nel 2023, rispetto al 2022, sia per gli accertamenti, passati da 237,66 ml a 223,01 ml (-6,17%) che per le riscossioni, passate da 219,24 ml a 192,67 ml (-12,12%).

28. Le **riscossioni di competenza**, nell’esercizio 2023, sono pari a 5.739,24 ml (95,62% degli accertamenti), mentre i residui attivi dell’esercizio da riportare sono pari ad euro 263,13 ml (4,38% degli accertamenti). Le **riscossioni totali** (competenza e residui) sono pari a euro 5.944,31 ml.

Il confronto dei risultati della velocità di riscossione (riscossioni di competenza/accertamenti di competenza) tra gli esercizi 2022 e 2023 evidenzia una sostanziale stabilità (rispettivamente pari a 95,05% e 95,62%).

29. Gli **impegni di competenza** ammontano a 5.624,76 ml (5.538,71 ml nel 2022), a fronte di previsioni finali di 8.258,32 ml, con un indice di utilizzo delle risorse disponibili (rapporto tra impegni di competenza e previsioni definitive di competenza) pari al 68,11%.

Gli impegni delle spese correnti (titolo 1), pari a 4.009,95 ml, in aumento rispetto al 2022 (3.832,44 ml), incidono sul totale delle spese per il 71,29%. Gli impegni per spese in conto capitale (titolo 2) sono pari a 1.221,16 ml e rappresentano il 21,71% del totale delle spese.

Con riferimento alla capacità di impegno, si rileva, per le spese correnti, un valore pari a 96,93%, sostanzialmente invariato rispetto alla percentuale registrata nel 2022 (96,95%).

Con riferimento alle spese in conto capitale, l’indicatore è pari a 35,75%, in diminuzione rispetto al dato del 2022 (40,94%).

30. I **pagamenti in conto competenza** sono pari all’80,51% dei relativi impegni (nel 2022 erano pari al 78,75%); mentre i **pagamenti totali** (competenza e residui) corrispondono al 70,89% degli impegni di competenza e dei residui al 1° gennaio 2023 (nel 2022 erano pari a 69,81%).

Il rapporto tra il volume complessivo dei pagamenti effettuati (in conto competenza ed in conto residui) e la massa spendibile (somma di stanziamenti definitivi e residui iniziali) è pari al 53,17%.

Per le spese correnti, tale indicatore è pari a 81,62% e, per le spese in conto capitale, è pari a 25,60%.

31. Con delibera di Giunta provinciale n. 240 del 1° marzo 2024, acquisito il parere dell’Organo di revisione economico-finanziario, è stato approvato il **riaccertamento ordinario dei residui attivi e passivi** al 31 dicembre 2023 ed è stata disposta la conseguente variazione di bilancio. Come prescritto dal principio contabile 9.1, allegato 4/2 del d.lgs. n. 118/2011, il provvedimento e i relativi allegati sono stati trasmessi al Tesoriere.

32. L'entità dei **residui attivi** fa registrare un aumento del 4,36% rispetto all'esercizio precedente, passando da 1.125,51 ml al 31 dicembre 2022, a 1.174,55 ml al 31 dicembre 2023.

Il 49,48% dei residui attivi evidenzia un alto grado di vetustà, riferendosi ad esercizi anteriori al 2019 (581,11 ml). In particolare, risultano residui attivi del titolo 1 per devoluzioni di tributi erariali per 180,08 ml e 15,03 ml per trasferimenti da Amministrazioni centrali (iscritti nel rendiconto della Provincia al titolo 2, tipologia 101). Con riferimento ai residui relativi alle entrate di natura extratributaria, con anzianità superiore a 5 anni, per 41,54 ml, si tratta di somme riconducibili principalmente a rimborsi di entrata (24,49 ml) ed a sanzioni emesse su attività di controllo nei confronti di imprese (14,80 ml) mantenuti a residuo ai sensi dei principi contabili del d.lgs. n. 118/2011. Per quanto riguarda le somme iscritte a ruolo al 1° gennaio 2023, per crediti antecedenti all'esercizio 2019 (38,18 ml), risultano riscossi 344 mila euro, corrispondenti ad appena lo 0,90%.

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

In merito ai **crediti per devoluzione di tributi erariali**, nell'esercizio 2023, la Provincia ha iscritto tra i residui attivi (titolo 1, tipologia 103) la somma di 406,37 ml, di cui 348,84 ml per residui attivi da esercizi precedenti e 57,52 ml per residui attivi dell'esercizio di competenza.

Al riguardo, il Ministero dell'economia e delle finanze, con nota del 17 aprile 2024, ha comunicato gli importi di pertinenza della Provincia autonoma di Trento iscritti nel bilancio dello Stato nel conto dei residui passivi per 120 ml e nel conto del patrimonio nella voce dei residui in perenzione per 452,96 ml. L'elevata presenza nel rendiconto 2023 di residui attivi degli esercizi precedenti dei titoli 1 e 2 iscritti nei confronti dello Stato, richiede una costante verifica di allineamento con i residui passivi presenti nella contabilità statale, poiché, decorsi tre esercizi finanziari, gli stessi transitano nel conto del patrimonio fra i residui perenti e possono quindi essere assegnati solo in caso di capienza del relativo fondo di riserva e nel rispetto dei saldi di finanza pubblica.

Dalla relazione dell'Organo di revisione si rileva che la Provincia ha accantonato al fondo crediti dubbia esigibilità il 100% dei residui attivi del titolo 3 iscritti a ruolo ante 2018.

A seguito del riaccertamento ordinario (d.g.p. n. 240/2024), sono stati riconosciuti assolutamente inesigibili o insussistenti, quindi da eliminare dalle scritture contabili, crediti per circa 26,75 ml (di cui 18,441 ml provenienti dalla competenza 2023). L'Allegato "N" allo schema di rendiconto attesta che non risultano crediti riconosciuti assolutamente inesigibili.

Inoltre, sono stati reimputati ai pertinenti esercizi in cui saranno esigibili crediti per 205,04 ml.

33. L'entità dei **residui passivi** ha registrato una limitata riduzione rispetto all'esercizio precedente, in quanto passa da 2.274,15 ml a 2.269,39 ml.

Nel 2023, i residui passivi derivanti dalla competenza sono pari a 1.096,45 ml, in riduzione rispetto a quelli formati nel 2022 (1.176,84 ml).

Il 61,82% del totale dei residui passivi si riferisce a spese in conto capitale, mentre le poste relative agli esercizi anteriori al 2019 sono pari a 303,61 ml (13,38% della massa complessiva), per la quasi totalità riguardanti il titolo 2.

Nel corso del 2023, sono stati pagati residui passivi del titolo 2 per 474,75 ml rispetto al valore iniziale di 1.440,78 ml, per un indice di smaltimento del 32,95%.

A seguito del riaccertamento ordinario, sono stati riconosciuti assolutamente inesigibili o insussistenti, quindi da eliminare dalle scritture contabili, debiti per 36,85 ml (di cui 22,57 ml provenienti dalla competenza 2023).

Sono stati, invece, reimputati agli esercizi successivi, in cui risultano esigibili, debiti per circa 789,00 ml.

34. Il **conto di cassa**, al 31 dicembre 2023, registra un saldo pari a 3.814,05 ml. che trova corrispondenza con le scritture del Tesoriere e con la banca dati SIOPE.

La Provincia, in sede istruttoria, ha comunicato di non aver previsto né utilizzato anticipazioni di tesoreria nell'esercizio 2023.

La rilevante giacenza di cassa rappresenta un fattore positivo per consentire di pagare i fornitori nei termini legali senza dover ricorrere ad anticipazioni di tesoreria. Ciò determina indubbi riflessi

favorevoli in termini di mancati esborsi per oneri finanziari e per la positiva reputazione degli enti sul mercato.

Per altro verso, la rilevante giacenza di cassa può significare una lentezza del sistema nel concludere i processi di realizzazione delle attività e degli interventi programmati e, in ultima analisi, l'effettiva capacità di utilizzare con efficienza ed efficacia le notevoli risorse di cui dispone il territorio.

35. L'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti (d.p.c.m. 22 settembre 2014) corrisponde a -14,25 giorni, mentre l'importo dei pagamenti effettuati dopo la scadenza corrisponde a circa 52,74 ml. La Provincia, quindi, paga, in media, i propri fornitori con quattordici giorni di anticipo rispetto al termine normativo, pur permanendo una somma notevole di pagamenti tardivi, ancorché in diminuzione rispetto agli esercizi precedenti, criticità per la quale si raccomanda di proseguire con l'adozione di opportune misure correttive.

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 2023 (pari a 6,83 ml) 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.

36. In sede istruttoria la Provincia ha comunicato l'assenza di "gestioni fuori bilancio".

Le gestioni fuori bilancio (GFB) rappresentano acquisizioni di entrate e/o effettuazione di spese sostenute dall'amministrazione al di fuori del bilancio e quindi non soggette alle normali procedure amministrative di gestione del medesimo.

Il comune denominatore delle numerose tipologie di gestioni fuori bilancio è dato esclusivamente dalla nozione tecnico contabile che le accomuna, secondo la quale le stesse si caratterizzano per l'esistenza di una disposizione di legge che le autorizzi, un organo straordinario dell'Amministrazione (elemento soggettivo), di regola operante al di fuori del normale apparato regionale, a gestire denaro pubblico (costituente un fondo) senza l'osservanza degli ordinari principi contabili e con procedure i cui esiti non sono analiticamente rappresentati nei documenti contabili dell'Amministrazione e in particolare nel rendiconto (elemento oggettivo), nell'ottica del perseguimento di finalità pubbliche (elemento teleologico)" (Cfr. Sezione Reg. Contr. Friuli-Venezia Giulia, deliberazione n. 13 del 5 maggio 2011).

Si tratta, quindi, di fenomeni che da un punto di vista contabile sono rilevati dalla contabilità regionale/provinciale esclusivamente con riferimento alla fase dell'alimentazione del fondo a mezzo di risorse regionali e all'eventuale fase del rientro (nel bilancio regionale) di risorse del fondo.

L'art. 1, c. 2, lett. b) del d.lgs. n. 118/2011 qualifica "le gestioni fuori bilancio autorizzate da legge e le istituzioni di cui all'art. 114, comma 2, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, [quali] organismi strumentali" e come tali soggetti a tutti gli obblighi contabili previsti per tale entità organizzativa.

Occorre sottolineare che il principio di universalità del bilancio implica, di regola, l'incompatibilità delle gestioni fuori bilancio, ovvero di gestioni poste in essere dalle singole amministrazioni o da sue articolazioni organizzative che non transitino nel bilancio, e richieda, per le gestioni ammesse dalla normativa, che le stesse siano ricondotte al sistema del bilancio dell'amministrazione entro i termini dell'esercizio.

Per tale ragione, il successivo art. 11-ter impone alle amministrazioni pubbliche, articolate in organismi strumentali, l'approvazione del rendiconto consolidato con i propri organismi strumentali, al fine di rendere la gestione separata trasparente e analiticamente articolata negli oggetti di spesa e nei risultati finali.

37. Il Fondo per lo sviluppo dell'economia trentina, di cui agli artt. 33 e 34 della l.p. 13 dicembre 1999, n. 6, appare possedere tutti gli elementi distintivi di una gestione fuori bilancio.

La convenzione che regola la gestione del fondo da parte di Trentino Sviluppo s.p.a. dispone che la società trasmetta entro il 28 febbraio di ogni anno la rendicontazione relativa all'anno precedente "ai

fini dell'approvazione da parte della Giunta provinciale". Nel corso dell'istruttoria la Provincia ha riferito che la Società ha inviato, nei termini previsti dalla convenzione, la rendicontazione sia per l'anno 2022 che per l'anno 2023 e che, attualmente, sono in corso le verifiche da parte dei servizi provinciali con riguardo particolare agli oneri del personale e della commissione applicata. Per gli anni 2019, 2020 e 2021 la Provincia ha confermato l'approvazione del rendiconto per il solo anno 2019 della Sezione Marketing, mentre per la Sezione Sistema (che rappresenta la parte preponderante del Fondo), non risulta alcun rendiconto approvato.

Nel bilancio della Provincia è rilevato tra le immobilizzazioni finanziarie, come credito vs/controllate, il valore del patrimonio netto del Fondo che non coincide con il valore del Fondo, in quanto lo stesso è inciso dalle perdite registrate per effetto della gestione.

In disparte l'iscrizione di un credito per un valore diverso da quello nominale rettificato per il valore di presumibile realizzo, la doppia modalità di rendicontazione, peraltro l'una ancora priva di una formale approvazione e l'altra di una revisione legale, riduce fortemente il controllo sulla gestione del Fondo operata dal mandatario, considerate le notevoli risorse trasferite annualmente dalla Provincia. Inoltre, i riflessi sullo stato patrimoniale dell'Ente sono determinati da una contabilità (quella civilistica) che non passa al vaglio delle competenti strutture provinciali.

Anche alla luce degli ulteriori elementi forniti dalla Provincia, in particolare la carenza dell'elemento soggettivo relativo alle gestioni fuori bilancio, essendo Trentino Sviluppo s.p.a. soggetto giuridico autonomo, permangono forti perplessità sulle attuali modalità di contabilizzazione e rendicontazione del suddetto Fondo, dal momento che ingenti risorse pubbliche (al 31 dicembre 2022 il capitale del Fondo era pari a 884,45 ml, peraltro ridotto nel 2021 di 289 ml per effetto del ripiano perdite esercizi precedenti di oltre 406 ml) risultano gestite al di fuori di un'analitica rappresentazione nel "sistema di bilancio provinciale", determinando un quadro di scarsa trasparenza.

38. Con riferimento alla **rendicontazione economico - patrimoniale**, allegata al rendiconto generale 2023 della Provincia, lo **stato patrimoniale** evidenzia un patrimonio netto, al 31 dicembre 2023, pari a 8.874,50 ml, con un aumento di 590,56 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 1.011,80 ml, in diminuzione rispetto al 2022 di 180,55 ml.

Il risultato dell'esercizio 2023 registra un utile di 581,92 ml, in sensibile incremento rispetto al dato precedente di 178,52 ml (+225,97%). A contribuire in maniera determinante è il saldo positivo della gestione caratteristica pari a 528,67 ml, a cui si aggiungono i saldi positivi della gestione finanziaria (24,49 ml), delle rettifiche di valore delle attività finanziarie (13,49 ml) e della gestione straordinaria (65,84 ml).

Rispetto all'anno 2022 si è assistito sia ad un sensibile incremento delle componenti positive della gestione (+292,62 ml) sia ad una significativa riduzione di quelle negative (-184,86 ml). La dinamica trova spiegazione, da un lato, nell'incremento dei proventi da tributi e dei ricavi da trasferimenti e, dall'altro, nella riduzione dei contributi erogati e nell'assenza di accantonamenti per rischi.

CAPITOLO 5: L'INDEBITAMENTO PROVINCIALE

39. L'**indebitamento diretto della Provincia**, attestato dal Collegio dei revisori nella relazione al rendiconto 2023, risulta essere pari a 75,5 ml ed è costituito interamente dal debito residuo che la Provincia ha nei confronti della Regione autonoma Trentino-Alto Adige per le concessioni di crediti di cui l'Ente ha beneficiato nell'ambito del progetto "Sviluppo del territorio" (l.reg. n. 8/2012).

La Provincia non sostiene alcun onere finanziario per la restituzione di tale prestito.

Sommando al debito diretto l'importo delle garanzie, il debito complessivo della Provincia, al 31 dicembre 2023, risulta essere pari a 1.087,3 ml. Tale consistenza debitoria non considera il debito detenuto dagli enti del sistema territoriale provinciale integrato.

In base a quanto prescritto dal d.lgs. n. 118/2011, art. 62, c. 6, le rate sulle garanzie prestate dalla Provincia a favore di enti e di altri soggetti ai sensi delle leggi vigenti concorrono alla determinazione

del limite di indebitamento, salvo quelle per le quali la Provincia abbia accantonato l'intero importo del debito garantito. Al riguardo, per la Provincia autonoma di Trento, il Collegio dei revisori ne ha attestato il rispetto. Tale risultato sconta, peraltro, come già rilevato nei precedenti giudizi di parifica, il mancato scorporo delle entrate correnti delle risorse destinate alla sanità.

40. Con riferimento all'**indebitamento dell'intero sistema pubblico provinciale integrato** (Provincia, agenzie, enti pubblici strumentali, enti locali, fondazioni e società di sistema), esso ammonta, al 31 dicembre 2023, al netto delle operazioni infragruppo, ma comprensivo dei rapporti finanziari con la Regione, a complessivi 1.212,6 ml, in flessione del -13,21% rispetto al 2022.

La quota maggiore di debito è allocata in capo alle società Cassa del Trentino (50,83% del totale) e Patrimonio del Trentino (11,77% del totale).

Tale massa debitoria nell'esercizio 2023 incide sulle entrate proprie (titoli 1 e 3) nella misura del 24,35% (nel 2022 era il 30,65%), sulle entrate correnti (titoli 1-2-3) nella misura del 22,66% (nel 2022 era il 28,84%), corrispondente ad un debito *pro capite*, calcolato sulla scorta dei dati Istat, di euro 2.233,17, in diminuzione rispetto al 2022. Il valore dell'esposizione debitoria di cui sopra corrisponde al 4,79% del PIL provinciale 2023.

Oltre a quanto appena rilevato, la Provincia autonoma, come visto negli esercizi precedenti, ha accumulato una significativa massa di residui passivi nei confronti di soggetti facenti parte del sistema territoriale integrato, per un importo complessivo, nel 2023, di 1.577 ml (-2,70% rispetto al 2022), a fronte di residui attivi pari a 22,29 ml (-0,57% rispetto al 2022). Ciò, è principalmente 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 591,02 ml di cui 372,05 ml verso l'Agenzia provinciale per l'incentivazione delle attività economiche - APIAE), dall'Azienda provinciale per i servizi sanitari (406,48 ml) e da Trentino Sviluppo (180,08 ml). 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.

41. 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.

Con particolare riferimento alle somme investite dalla Provincia nel Fondo Strategico per il Trentino-Alto Adige, gestito da Finanziaria Internazionale Investments SGR s.p.a., del valore iniziale di 73,35 ml, da quanto comunicato risulta che, alla data del 31 dicembre 2023, la somma tra il valore delle quote del fondo (26,54 ml), il totale dei rimborsi parziali ricevuti dal 2021 al 2023 (44,85 ml) e la quota residua depositata sull'*escrow account* (7,02 ml) è pari a 77,15 ml.

Stanti i dati comunicati, pur non riscontrandosi problematiche in merito a potenziali perdite, si rammenta, ad ogni modo, con riferimento alle quote di classe B, che, tale tipologia di investimento, seppur prevista dalla l. reg. n. 8/2012 e s.m.i., sembra presentare significativi margini di rischio. Tale circostanza richiede un continuo monitoraggio del valore delle quote, tenuto conto delle risorse pubbliche investite, e la conseguente necessità che le stesse siano puntualmente salvaguardate.

42. Con riferimento ai **debiti fuori bilancio**, essi sono pari nel 2023 a 2,62 ml, in incremento del 48,68% rispetto al 2022. Si evidenzia che gli acquisti di beni e servizi in assenza del preventivo impegno di spesa (di cui al d.lgs. n. 118/2011, art. 73, c. 1, lett. e), rappresentano l'80,5% del totale e che l'importo è aumentato del 104,3% rispetto al 2022.

Si ribadisce come essi - ove trattasi di spese non caratterizzate da urgenza - costituiscano 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.

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

Nelle controdeduzioni la Provincia ha riferito che, nel corso dell'anno, con alcune strutture provinciali si è proceduto a definire procedure migliorative del processo di spesa, volte a superare le criticità rilevate e che è in corso di approvazione una circolare per ribadire la necessità di migliorare la capacità di programmazione della spesa, al fine di evitare assunzioni di obbligazioni giuridiche in carenza dell'impegno di spesa. Si sollecita l'adozione di tali misure.

43. 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*, sebbene in netto miglioramento, in conseguenza del rialzo dei tassi di mercato, sia del differenziale tra flussi di entrata e di uscita.

Gli importi nozionali complessivi ammontano, per i contratti ancora in essere, ad un totale di euro 112.851.010,08.

Per quanto riguarda il *mark to market* (ipotetico valore di realizzo) calcolato al 31 dicembre 2023, sulla base della curva Euribor/Irs flat, così come comunicato dalle società per il tramite della Provincia, emerge un valore negativo di euro -740.253,16 per i contratti di Patrimonio del Trentino s.p.a. e di euro -170.800,00 per i contratti di Cassa del Trentino s.p.a., per un totale negativo pari a euro -911.053,16, in peggioramento di 645.324,98 euro rispetto al 2022 (un peggioramento di -151.725,00 euro per Cassa del Trentino, e di euro -493.599,98 per Patrimonio del Trentino).

Quanto al **differenziale tra flussi in entrata ed in uscita realizzati al 31 dicembre 2023**, esso evidenzia risultati negativi sia per i contratti di Patrimonio del Trentino s.p.a., pari a euro -21.000.620,49, che per i contratti di Cassa del Trentino s.p.a., pari a euro -10.704.921,99, per un valore complessivo di euro -31.705.542,48, in peggioramento di euro -52.724,86 euro rispetto al corrispondente dato al 31 dicembre 2022 (euro -31.652.817,62).

Con riferimento ai **contenziosi relativi ai derivati di Patrimonio del Trentino si segnalano i seguenti aggiornamenti** per l'esercizio 2023: con riferimento al contenzioso tributario, a seguito dell'accoglimento in primo grado dei ricorsi della società contro l'Agenzia delle Entrate (nell'ambito del quale il giudice ha affermato la "*una genuina finalità di copertura [degli strumenti finanziari] scevra da qualsivoglia finalità speculativa*") risulta promosso il giudizio di appello dall'Agenzia. La società inoltre ha promosso innanzi al giudice ordinario l'azione tesa "*ad accertare la nullità del contratto derivato concluso in data 7.03.2011*", per un importo del *petitum* euro 10.662.732,60. La società risulta, a sua volta, convenuta in giudizio da parte di Dexia Crédit Local S.A. presso l'Alta corte di Londra, con un'azione legale avente ad oggetto il medesimo contratto.

CAPITOLO 6: IL CONCORSO ALLA FINANZA PUBBLICA

44. Il concorso della Provincia agli obiettivi di finanza pubblica è disciplinato dal d.p.r. 31 agosto 1972, n. 670 "*Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige*" (Statuto di autonomia), art. 79, come modificato da ultimo dal d.l. 18 ottobre 2023, n. 145, art. 9, c. 3, lett. c), convertito, con modifiche, dalla l. 15 dicembre 2023, n. 191 che ha ridotto - a decorrere dal 1° gennaio 2023 - il contributo della Regione e delle Province autonome alla finanza pubblica, riferito al sistema territoriale regionale integrato, in termini di saldo netto da finanziare, da 713,71 ml a 688,71 ml, dei quali 15,091 ml sono posti in capo alla Regione.

Con deliberazione n. 1638 del 15 settembre 2023 è stato approvato dalla Giunta provinciale lo schema di accordo per la definizione, per l'anno 2023, del contributo alla finanza pubblica in termini di saldo

netto da finanziare di spettanza di ciascuna Provincia e l'attribuzione alla Regione di una quota del medesimo. L'accordo è stato sottoscritto tra le parti in data 5 ottobre 2023.

Nella deliberazione n. 1638/2023 è riportata la quota dei contributi provinciali di cui la Regione ha ritenuto di farsi carico nel 2023, pari a 58,03 ml, riferiti al concorso della Provincia autonoma di Trento. La quota del contributo alla finanza pubblica rimasta a carico della Provincia autonoma di Trento ammonta a 272,02 ml. Nel questionario sul rendiconto 2023 l'organo di revisione ha attestato che la Provincia ha provveduto a versare tale importo all'entrata del bilancio dello Stato.

45. Con riguardo al **coordinamento della finanza pubblica provinciale**, in merito al rispetto da parte dei Comuni dei saldi di finanza pubblica, la l. n. 145/2018 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.

Dall'esame dei prospetti degli equilibri di cui all'allegato 10 al d.lgs. n. 118/2011 risulta che per l'esercizio 2022, tutti i comuni presentano un risultato di competenza (W1) positivo. Con riferimento all'esercizio 2023, i dati complessivi dei rendiconti di gestione non sono ancora disponibili stante il termine di approvazione dei medesimi al 30 aprile 2024.

Per quanto attiene al ricorso all'indebitamento da parte dei Comuni, il Protocollo d'intesa in materia di finanza locale per il 2022 ha previsto la sospensione delle operazioni di indebitamento per l'esercizio 2022.

Con riferimento al contenimento della spesa corrente, previsto dalla l.p. n. 27/2010, art. 8, c. 1-bis, il Protocollo d'intesa in materia di finanza locale per il 2022, sottoscritto il 16 novembre 2021, ha stabilito di proseguire la sospensione dell'obiettivo di qualificazione della spesa anche per il 2022 (come avvenuto nel biennio 2020-2021), rimanendo, peraltro, ferma l'applicazione delle disposizioni che recano vincoli alla spesa relativa all'assunzione di personale, definite con d.g.p. n. 592 e n. 1503 del 2021, n. 1798 del 2022 e n. 726 del 2023, al rispetto delle quali i Comuni sono tenuti nell'ambito della propria responsabilità all'emanazione di atti legittimi.

Per quanto concerne gli altri enti appartenenti al sistema territoriale provinciale integrato, la Provincia ha emanato nei confronti di agenzie, enti strumentali, Azienda sanitaria, Camera di commercio e Università, specifiche direttive recanti misure di razionalizzazione e contenimento della spesa.

Le somme impegnate sul bilancio provinciale, per trasferimenti a qualsiasi titolo agli enti o organismi finanziati in via ordinaria dalla Provincia sono pari nel 2023 a 2,63 mld. Rispetto al 2022, si rileva nel complesso una sostanziale invarianza delle somme impegnate (+0,87%, pari a 22,65 ml in più). In particolare, si evidenzia un aumento di 51,7 ml dei trasferimenti in favore dell'APSS e una riduzione di 56,01 ml dei trasferimenti nei confronti delle agenzie.

Tali somme non comprendono i trasferimenti a favore degli enti locali.

CAPITOLO 7: LE SOCIETA', LE FONDAZIONI E GLI ALTRI ORGANISMI PARTECIPATI

46. L'architettura organizzativa della Provincia, oltre ai livelli organizzativi "interni" (dipartimenti e agenzie che non presentano un autonomo bilancio), conta **127 enti "esterni"**, di diversa tipologia (agenzie con proprio bilancio, enti strumentali di diritto pubblico e privato, organismi societari) sottoposti a un quadro di regole, anche sul piano della contabilità, non sempre omogeneo. L'analisi contabile di dettaglio ha riguardato specificamente **9 agenzie, con personalità giuridica di diritto pubblico; 10 fondazioni; 19 società a partecipazione provinciale** (cfr. capitolo 7, par. 3).

47. Le **partecipazioni societarie** dirette della Provincia, al 31 dicembre 2023, sono 19, delle quali **9 di controllo**. Le partecipazioni societarie **indirette**, limitando l'analisi a quelle di secondo livello, risultano essere **190**, di cui 56 società partecipate da Finest s.p.a., tutte, ad eccezione di una, aventi sede all'estero. Nel corso del 2023 le variazioni hanno riguardato Euregio Plus SGR s.p.a. (incremento dal 4% al 45% della partecipazione per acquisto quote), Aeroporto Valerio Catullo s.p.a. (dal 14,24% al 14,46% per

sottoscrizione aumento capitale sociale), Trentino Digitale s.p.a. (dal 88,39% al 90,70% per sottoscrizione aumento capitale sociale).

48. Il **valore iscritto nello stato patrimoniale**, per l'esercizio 2023, di società, enti e fondazioni ammonta complessivamente a **2.167,33 ml**, di cui il 92,97% (2.014,91 ml) è relativo alle società controllate e partecipate. Dai valori aggregati si rileva che le **somme impegnate** dalla Provincia nel 2023 in favore di tutti gli organismi oggetto di analisi sono pari a **0,96 ml**, in leggera diminuzione rispetto al 2022. Complessivamente risultano impiegate al 31 dicembre 2022 presso tutti gli enti strumentali della Provincia n. **4.690 persone** (in aumento di 60 unità rispetto al 2021) ed ulteriori 2.115 persone presso le altre società partecipate non di controllo.

49. Le società partecipate sono disciplinate da una specifica **legislazione provinciale frammentata** in diversi testi normativi, con disposizioni oggetto di ripetute modifiche, per diversi aspetti derogatoria a quella nazionale. In considerazione della rilevanza della materia, anche al fine di garantire chiarezza e certezza applicativa, si rileva l'opportunità, su modello del legislatore nazionale, di provvedere al riordino della materia mediante raccolta delle diverse disposizioni in un unico testo normativo. In sede di controdeduzioni la Provincia, condividendo la necessità di agevolare l'applicazione della disciplina provinciale, ha riferito che valuterà le varie possibilità di intervento. In merito al rapporto tra la normativa nazionale e la normativa provinciale merita, infine, richiamare la **valenza delle disposizioni recate dal d.lgs. n. 175 del 2016 quale parametro di costituzionalità interposto** (cfr. C. Cost. n. 86 del 4 aprile 2022, relativamente agli artt. 3, c. 1, e 4, cc. 1 e 2, del Tusp, le cui motivazioni sono già state richiamate nelle precedenti decisioni di parifica) che impongono, fra l'altro, la puntuale verifica, caso per caso, della stretta necessità della partecipazione per il perseguimento delle finalità istituzionali.

50. Gli esiti del controllo trovano riscontro nella recente relazione della Sezione Autonomie della Corte dei conti approvata con **deliberazione n. 10/SEZAUT/2024/FRG del 6 giugno 2024** in materia di organismi partecipati, utile in **ottica comparativa con le altre realtà territoriali**. La realtà degli organismi partecipati provinciali spicca per alcuni aspetti, alcuni positivi, altri meritevoli di attenzione: (i) un elevato numero di partecipazioni indirette detenute dagli enti territoriali; (ii) un rendimento del personale superiore alla media nazionale nell'esercizio 2021; (iii) una maggiore dipendenza delle società a controllo pubblico dagli enti partecipanti; in particolare, viene rilevata la forte incidenza dei debiti verso gli enti partecipanti con riferimento alle società controllate aventi sede nella Provincia di Trento (prima in Italia con il 26,3%), con un'incidenza dei debiti superiore a quella dei crediti; (iv) un significativo aumento, nell'esercizio 2021, intorno al 50%, delle perdite complessive; (v) un'elevata percentuale delle decisioni di mantenimento senza interventi sul totale partecipazioni censite nell'ambito dei piani di razionalizzazione.

51. La normativa provinciale tuttora prevede un **obbligo** per tutti i propri enti strumentali di **ricorso agli affidamenti in house "reciproco"**. Tale assetto normativo, rimasto immutato nel corso di esercizio, è già stato oggetto di rilievi nelle precedenti relazioni di parifica, in relazione ai **profili di contrasto con il diritto nazionale applicabile alla Provincia e con il diritto eurounitario**. La Provincia, in particolare, ha individuato nel cambio di legislatura e nella conseguente modifica dell'organizzazione provinciale la causa della mancata adozione di decisioni sul punto; decisioni che potrebbero comportare la sollecitata modifica delle direttive disposte con deliberazione di Giunta n. 401 del 18 marzo 2022, e la modifica o l'abrogazione dell'art. 33, c. 2-*quater*, della l.p. 16 giugno 2006, n. 3. Sul punto si invita, pertanto, la Giunta provinciale ad assumere le conseguenti decisioni, anche all'esito del periodo di sperimentazione previsto dal quadro normativo richiamato, tenuto conto che le direttive impartite agli enti del sistema provinciale, tutt'ora in vigore, appaiono di per sé suscettibili di arrecare un *vulnus* agli interessi tutelati dal superiore quadro normativo eurounitario e nazionale.

52. Sempre nel contesto dei rapporti *in house*, si inserisce **il rapporto tra la Provincia e Trentino Sviluppo S.p.a.**, oggetto di uno specifico approfondimento istruttorio in relazione alle modalità di **quantificazione delle commissioni** spettanti alla società per gestione, in particolare, delle sezioni Sistema e Marketing del Fondo per lo sviluppo dell'economia trentina (istituito ai sensi delle leggi provinciali n. 6/1999, n. 14/2005 e n. 15/2007). Gli ulteriori elementi di valutazione forniti dalla Provincia, in contraddittorio, hanno consentito una ricostruzione puntuale delle commissioni corrisposte negli anni 2020-2023, in particolare per la gestione della sezione Sistema del Fondo. Si rileva, tuttavia, una scarsa chiarezza e trasparenza delle modalità di quantificazione dei corrispettivi in questione, alla luce di una pluralità di elementi. Questi, in estrema sintesi, attengono alle modalità di calcolo dei valori cui è applicata la percentuale di quantificazione della commissione, alla genericità dei criteri di determinazione della stessa previsti dalla convenzione in essere, alla valutazione comparativa svolta con servizi analoghi, alla circostanza che, ad oggi, i rendiconti delle due sezioni fondi non risultano approvati per le ultime annualità. Tale situazione si riverbera **sull'adeguatezza della istruttoria e della motivazione sulla congruità dell'affidamento che costituisce presupposto legittimante del regime *in house*.**

53. La Giunta ha approvato il *“Programma triennale per la riorganizzazione e il riassetto delle società provinciali – 2023-2025”* con la ricognizione di tutte le partecipazioni possedute dalla Provincia al 31 dicembre 2021. Il documento propone per il triennio 2023-2025 la realizzazione delle misure già previste e non ancora attuate o completate, con alcuni aggiustamenti temporali, e l'introduzione di nuove o diverse misure in ragione delle modificate condizioni di contesto.

54. Con riferimento al mantenimento delle partecipazioni indirette del gruppo Trentino Sviluppo **l'onere di motivazione della sussistenza dell'interesse pubblico non può considerarsi sufficientemente assolto con riferimento al solo richiamo all'inapplicabilità dell'art. 4 del Tusp.** L'esenzione in discorso, infatti, riguarda unicamente l'art. 4 del Tusp sotto il profilo della stretta strumentalità al perseguimento degli scopi istituzionali oggetto di partecipazione (indiretta) da parte dell'ente pubblico; essa, tuttavia, non esime dalla verifica della sussistenza delle ulteriori condizioni per il mantenimento della partecipazione, per come disciplinata dalla legislazione nazionale (art. 20, c. 2, Tusp) e, in modo parzialmente sovrapponibile, da quella provinciale. In tal senso, tra le società detenute da Trentino Sviluppo, nell'ambito del Fondo per lo sviluppo del territorio (l.p. n. 6/1999), risultano n. 12 società in perdita da più esercizi. Per tali società l'inapplicabilità dell'art. 4 del Tusp costituisce una motivazione non sufficiente alla decisione di mantenimento della partecipazione dovendosi verificare il rispetto delle ulteriori condizioni poste dalla normativa, tanto più alla luce dei ripetuti risultati negativi.

55. Nell'ambito del Programma di razionalizzazione, la Provincia ha rilevato come l'ordinamento provinciale si discosti dalla disciplina nazionale in materia di **servizi pubblici locali di rilevanza economica di cui al d.lgs. n. 201/2022.** A tal proposito, si rileva la **necessità di adeguamento del quadro normativo provinciale** posto che il decreto legislativo in questione, oltre a costituire diretta attuazione del diritto dell'Unione Europea, a tutela e promozione della concorrenza, della libertà di stabilimento e della libertà di prestazione dei servizi per gli operatori economici interessati alla gestione di servizi di interesse economico generale di livello locale (dichiaratamente espressione della potestà legislativa esclusiva ex art. 117, c. 2, lettera e), della Costituzione) qualifica tutte le proprie disposizioni come *“norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica e sono applicate nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con i rispettivi statuti e le relative norme di attuazione, anche con riferimento alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3”*.

CAPITOLO 8: IL BILANCIO CONSOLIDATO

56. Nell'elenco degli enti e delle società che compongono il **perimetro di consolidamento** non risulta ancora ricompresa, per irrilevanza, la società Findolomiti Energia s.r.l. (partecipata al 33,33% da Trentino Sviluppo s.p.a.). In accoglimento del rilievo formulato dalle Sezioni riunite nel giudizio di parificazione del rendiconto 2022, la Provincia ha tuttavia inserito la società nel perimetro di consolidamento per la redazione del bilancio consolidato 2023 (deliberazione n. 1954 del 20 ottobre 2023).

Con riferimento alla gestione del Fondo (di cui agli artt. 33 e 34 della l.p. n. 6/1999) da parte di Trentino Sviluppo s.p.a. ed al mancato inserimento di detta gestione nel rendiconto consolidato e nel rendiconto consolidato della Provincia, si rinvia a quanto illustrato in precedenza.

57. Il **bilancio consolidato per l'esercizio 2022** è stato approvato dalla Giunta provinciale con deliberazione n. 1743 del 29 settembre 2023 e dal Consiglio provinciale con deliberazione n. 1 del 23 gennaio 2024.

Il perimetro di consolidamento risulta variato rispetto a quello relativo all'esercizio 2021 per la fuoriuscita della società Aerogest s.r.l. e l'ingresso dei seguenti soggetti: Fondazione Hub Innovazione Trentino, Pensplan Centrum s.p.a., Futuro & Conoscenza s.r.l. e Società Infrastrutture Milano Cortina 2020-2026 s.p.a.

Il bilancio consolidato 2022 chiude con un risultato d'esercizio pari a 452,87 ml, in aumento rispetto all'anno precedente (+10,85%). In relazione alla gestione caratteristica si rileva tuttavia una sensibile riduzione del relativo saldo rispetto all'esercizio precedente (-31,39%), compensato dalle rettifiche di valore delle attività finanziarie. Il patrimonio netto consolidato, al 31 dicembre 2022, ammonta a 7.990,20 ml, in aumento rispetto all'esercizio precedente (+6,69%). Infine, in continuità con quanto avvenuto nell'esercizio precedente, il totale dei debiti subisce un decremento (-2,41%).

Con particolare riferimento all'iscrizione alla voce "Immobilizzazioni finanziarie" "crediti verso altri soggetti" del valore del fondo ex artt. 33 e 34 della l.p. 6/1999, vantato dalla Provincia nei confronti di Trentino Sviluppo s.p.a. e contabilizzato nello stato patrimoniale dell'Ente alla voce "crediti verso imprese controllate", la stessa ha comunicato di non averlo eliminato, pur trattandosi di saldo infragruppo e ciò al pari delle altre regioni che affidano a proprie società controllate la gestione dei fondi dell'Amministrazione.

Anche alla luce dei chiarimenti forniti dall'Ente, permangono le perplessità sulle modalità di rilevazione nel bilancio provinciale dei fatti gestionali operati attraverso il Fondo da parte di Trentino Sviluppo s.p.a.

CAPITOLO 9: LA GESTIONE DELLE RISORSE UMANE

58. Il **sistema organizzativo provinciale** e il **rapporto di lavoro del personale** della Provincia autonoma di Trento e dei suoi enti funzionali sono disciplinati dalla l.p. 3 aprile 1997, n. 7, che definisce l'articolazione organizzativa stabilendo le tipologie, le caratteristiche e il numero massimo delle strutture organizzative e delle unità di missione.

59. La **spesa per il personale**, secondo i dati comunicati dalla Provincia, ammonta, nel 2023, a complessivi 841,89 ml, di cui 592,03 ml relativi al comparto scuola ed i restanti 249,86 ml riferiti al settore provincia (impegni definitivi).

60. Il **numero dei dipendenti** a tempo indeterminato e a tempo determinato (comparto Provincia, ricerca e personale messo a disposizione, assegnato o in comando, comparto scuola, insegnanti e personale amministrativo), al 31 dicembre 2023, secondo i prospetti trasmessi in istruttoria, risulta pari a n. 17.718 unità fisiche, in incremento rispetto all'esercizio precedente (n. 17.637 unità fisiche).

61. Nel triennio compreso tra il 2021 e il 2023, le **FTE** appartenenti al comparto provincia, a tempo indeterminato e a tempo determinato, sono passate da 4.568,65 unità nel 2021 (generato dalla somma

di 4.399,43 e 169,22) a 4.623,38 unità nel 2022 (generato dalla somma di 4.481,77 e 141,61) fino a raggiungere le 4.746,01 unità nel 2023 (generato dalla somma di 4.531,23 e 214,78).

Per quanto concerne le FTE del comparto scuola, a tempo indeterminato e a tempo determinato, il valore massimo di 11.070,16 unità si rinviene nel 2023; nel 2022, si sono registrate 10.645,66 unità e, nel 2021, 10.536,81 unità.

62. Stando al prospetto sulle **assunzioni e cessazioni** (tabelle SICO), nel comparto Provincia, nel 2023 risultano 348 assunzioni di cui 278 per concorso, 1 con l.n. 68/99 e 69 per altre cause, tra cui i passaggi da altre amministrazioni; assunzioni con procedure *ex 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*, mentre le cessazioni sono pari a 303, di cui 15 per collocamento a riposo per limiti d'età, 63 per dimissioni con diritto alla pensione, 76 per risoluzione del rapporto di lavoro, 1 licenziamento e 148 per altre cause.

Analizzando, invece, il numero di assunzioni e cessazioni di personale a tempo indeterminato nel comparto Scuola, nel 2023, si evidenzia che le assunzioni sono pari a 2.664, di cui 383 per nomina concorso e 2.281 per altre cause, mentre le cessazioni sono pari a 2.680, di cui 72 per collocamento a riposo per limiti d'età, 242 per dimissioni con diritto alla pensione, 34 per risoluzione del rapporto di lavoro, 2 licenziamento e 2.330 per altre cause.

63. La **spesa del personale** incide significativamente sulla spesa corrente al netto della sanità, raggiungendo il valore del 34,64%.

La Sezione invita a mantenere un continuo ed attento monitoraggio sulla spesa del personale.

64. Limitatamente alle spese del comparto Provincia, nel triennio 2021-2023, si evidenzia un continuo incremento della **spesa sostenuta per straordinari**, non solo nel 2023 (+6,89%) rispetto al 2022, ma anche con riferimento al 2022 (+7,74) rispetto al 2021. Per quanto riguarda le **spese per missioni**, nel 2023 si registra un incremento del 17,26% rispetto al 2022. Quest'ultima percentuale è pressoché analoga a quella registrata nel 2022 sul 2021.

Nel 2023, la spesa complessiva per lavoro straordinario e viaggi di missione (pianificabili) si attesta in euro 3.674.571, in linea con il limite massimo determinato dalla d.g.p. n. 902/2023.

65. Il d.l. del 9 giugno 2021, n. 80, art. 6, ha introdotto il **Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO)** quale strumento unitario per assicurare la qualità e la trasparenza dell'attività amministrativa, il miglioramento continuo dei servizi resi ai cittadini e alle imprese e la costante e progressiva semplificazione e reingegnerizzazione dei processi.

La Giunta provinciale ha approvato il PIAO 2023-2025 con deliberazione n. 121 del 31 gennaio 2023 e il PIAO 2024-2026 con deliberazione n. 91 del 2 febbraio 2024.

66. Le assunzioni straordinarie per il reclutamento di personale per l'accesso ai finanziamenti previsti dal piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), dal piano nazionale per gli investimenti complementari (PNC) e dal piano nazionale integrato per l'energia e il clima 2030 (PNIEC) sono state regolate dalla l.p. n. 22/2021, art. 14.

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 dalla legge sul personale della Provincia n. 7/1997, art. 63, c. 1-*quater*.

Per le predette assunzioni, la Provincia ha costituito un apposito fondo dell'importo di 500.000 euro, per ciascuno degli anni 2022, 2023 e 2024. Tale spesa è incrementata (dalla l.p. del 4 agosto 2022 n. 10, art. 10), di 300.000 euro per l'anno 2022, di 2 milioni di euro per l'anno 2023 e di 2 milioni di euro per l'anno 2024.

In istruttoria, la Provincia ha dichiarato che, "nel 2023, ai sensi dell'art. 14 della l.p. 27 dicembre 2021, n. 22, sono state attuate misure straordinarie di potenziamento dell'organico per l'attuazione della progettualità a carico

dell'apposito capitolo di bilancio (n. 157542) che hanno visto l'assunzione con contratto a tempo determinato di n. 19 unità di personale di diverso livello”.

67. Le Sezioni Riunite, nelle decisioni di parifica sui rendiconti dell'esercizio 2021 della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol (n. 1/2022/PARI), della Provincia autonoma di Bolzano (n. 2/2022/PARI) e della Provincia autonoma di Trento (n. 3/2022/PARI), hanno affermato l'obbligo, per tali Enti, di **sottoporre al controllo della Corte dei conti le ipotesi di accordo relative ai contratti collettivi di lavoro dei dipendenti pubblici**, stipulati in via originaria in sede locale, per la certificazione della compatibilità economico - finanziaria, in applicazione del d.lgs. n. 165/2001, art. 47, c. 5, in quanto riconducibile alla materia del coordinamento della finanza pubblica.

In particolare, la Corte dei conti - Sezioni Riunite per la Regione Trentino Alto-Adige/Südtirol, nella relazione sul rendiconto generale 2021 della Provincia Autonoma di Trento, dopo avere ricostruito dettagliatamente il quadro normativo, ha evidenziato la significativa evoluzione della giurisprudenza costituzionale in merito, la quale ha altresì chiarito che *“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”*.

Successivamente alla parificazione del rendiconto generale dell'esercizio finanziario 2021, la Provincia di Trento ha emanato la l.p. 4 agosto 2022, n. 10, art. 9 (*“Inserimento dell'articolo 60 bis nella legge provinciale 3 aprile 1997, n. 7 legge sul personale della Provincia 1997”*) che ha attivato l'adeguamento dell'ordinamento provinciale al previo procedimento di certificazione dei contratti collettivi da parte della competente Sezione di controllo.

A seguito dell'adozione della deliberazione n. 1494/2022 della Giunta provinciale la Corte conti - Sezione di controllo per il Trentino Alto-Adige - sede di Trento ha segnalato alla Presidenza del Consiglio dei ministri l'illegittimità costituzionale della l.p. 4 agosto 2022, n. 10, art. 9, ed il Consiglio dei ministri ha ritenuto di proporre ricorso, in via principale, tuttora pendente innanzi alla Consulta.

In risposta ai quesiti istruttori, la Provincia ha quantificato l'incremento di spesa incidente sull'esercizio 2023, derivato da contratti collettivi non certificato dalla Corte conti.

Sulle modalità di adeguamento della normativa provinciale rispetto alle norme di riforma economico sociale, ovvero comportanti disposizioni normative strettamente connesse con il concetto di finanza pubblica avente rilievo sull'intero territorio nazionale, si richiamano le argomentazioni svolte dalla scrivente Sezione di controllo nel paragrafo 14.10 della Relazione allegata al giudizio di parificazione del rendiconto dell'esercizio finanziario 2022 della Provincia Autonoma di Trento.

Atteso che pende il giudizio di legittimità costituzionale della l.p. 4 agosto 2022, n. 10, art. 9, che ha inserito nella l.p. 3 aprile 1997, n. 7, l'art. 60-bis (secondo cui, nelle more della entrata in vigore delle norme di attuazione, la funzione di certificazione della compatibilità economico-finanziaria dei contratti collettivi provinciali è stata sottratta alla Corte dei conti ed intestata al Collegio dei revisori dei conti della Provincia) anche in sede di giudizio per la parificazione del rendiconto generale dell'esercizio finanziario 2023 della Provincia Autonoma di Trento, si rende necessaria un'attenta riflessione sulle determinazioni da assumere sugli importi relativi agli oneri aggiuntivi derivati dai contratti collettivi di lavoro, sottoscritti in data successiva al giudizio di parifica degli esercizi 2021 e 2022, incidenti sul rendiconto 2023, ammontanti a 42.900.867 euro (in coerenza con le decisioni delle SS.RR.TAAS n. 3/2022/PARI del 28 giugno 2022 e n. 3/2023/PARI del 28 giugno 2023), fino al deposito della pronuncia della Corte costituzionale nel giudizio (n. 77 del 2022 R.R.) di cui sopra.

CAPITOLO 10: I CONTROLLI INTERNI

68. Nell'ordinamento provinciale, il quadro generale dei controlli interni è delineato nel decreto del Presidente della Provincia 4 luglio 2008, n. 24-131/Leg., recante il *“Regolamento avente ad oggetto*

Sistema dei controlli interni sull'attività amministrativa della Provincia autonoma di Trento", che disciplina i controlli previsti dalla l.p. n. 7/1997 (legge sul personale provinciale) all'art. 20.

L'art. 2 del citato regolamento dispone che il sistema dei controlli interni è costituito da: controllo di gestione e controlli ispettivi (a loro volta distinti in controllo sulla trasparenza e legalità dell'azione amministrativa, controllo sul funzionamento della struttura organizzativa, controllo sull'adeguatezza dei comportamenti); altri controlli già previsti da leggi o regolamenti provinciali quali: il controllo di regolarità contabile; l'esame di conformità agli obiettivi e alle disposizioni in materia di programmazione e di coerenza con le linee della politica finanziaria provinciale; la valutazione e il controllo strategico (d.p.p. 24-131/2008, art. 15).

La regolarità amministrativa attiene alla legittimità degli atti, in relazione ai vizi tipici (violazione di legge, incompetenza, eccesso di potere), da cui possono essere affetti; la regolarità contabile, invece, attiene al rispetto delle norme e dei principi contabili, che presiedono alla corretta gestione del ciclo del bilancio, nelle sue varie fasi della programmazione, della gestione e della rendicontazione dei risultati.

69. Le verifiche di **regolarità contabile** sono effettuate dal Servizio bilancio e ragioneria e dal Servizio entrate, finanza e credito. Con la d.g.p. 29 dicembre 2016, n. 2429, è stata approvata una specifica regolamentazione per il controllo sugli atti gestionali, che ne definisce i criteri e le modalità operative.

Le verifiche sono effettuate sui provvedimenti amministrativi della Giunta e dei dirigenti, concernenti gli accertamenti di entrata e gli impegni di spesa; sugli atti gestionali relativi ad accertamenti di entrata e impegni di spesa; sulle liquidazioni, ai fini dell'emissione dei mandati di pagamento e, a campione, sulle relative poste di liquidazione. L'Amministrazione ha comunicato gli esiti dell'attività di controllo di regolarità contabile, segnalando alcune irregolarità nella verifica dei titoli di spesa e delle procedure di liquidazione, che hanno determinato la modifica o la revoca dei provvedimenti da parte delle strutture competenti (annullamento/integrazione e/o riemissione, nel caso delle liquidazioni).

Risultano essere stati sottoposti a controllo n. 1.236 provvedimenti della Giunta e n. 6.892 provvedimenti dirigenziali.

Non vi sono stati provvedimenti di Giunta, da cui derivano spese e/o entrate, restituiti senza registrazione contabile. Le principali irregolarità che hanno determinato la restituzione dell'atto di spesa dirigenziale (n. 55) sono state, tra le altre, errori nella quantificazione della spesa; imputazione della spesa non coerente con l'esigibilità della stessa; errato capitolo di bilancio o incongruenza tra l'impegno/prenotazione di spesa e lo schema contrattuale/quadro economico.

70. Il **controllo di gestione** è l'insieme di strutture, di metodiche, di procedure e altre misure del servizio di controllo interno, idonee a garantire lo svolgimento delle funzioni in modo regolare, economico, efficiente ed efficace, nonché la produzione di risultati e servizi di qualità compatibili con le finalità dell'organizzazione. La materia risulta disciplinata a livello nazionale dal d.lgs. 30 luglio 1999, n. 286, art. 1 "Principi generali del controllo interno", dal d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (TUEL), art. 147 "Tipologia dei controlli interni" e art. 196 "Controllo di gestione".

Lo scopo del controllo di gestione è quello di fornire gli strumenti conoscitivi necessari per massimizzare i risultati della gestione, misurata in termini di efficacia (capacità di raggiungimento dei risultati), efficienza (capacità di ottimizzare il rapporto tra mezzi impiegati e risultati ottenuti) ed economicità (capacità di realizzare una gestione che assicuri la copertura dei costi con i ricavi). A livello provinciale, il controllo di gestione è previsto dalla l.p. n. 7/1997, art. 20, attuato dal d.g.p. 4 luglio 2008, n. 24-131/ Leg., capo I, ed è disciplinato, per le procedure operative, dalla deliberazione n. 2650 del 26 novembre 2010.

La Provincia ha rappresentato che *"ai sensi dell'art.6 del regolamento del decreto del Presidente della Giunta provinciale n. 24 del 4 luglio del 2008, «Il controllo di gestione è una funzione propria dei dipartimenti che pertanto sono titolari e responsabili della gestione dei relativi dati». Ciascun dirigente di Dipartimento ha a disposizione la possibilità di consultare i dati su apposito applicativo. Ogni dirigente valuta le modalità di utilizzo dei dati del controllo di gestione in relazione alla valutazione del raggiungimento degli obiettivi, al costo del*

personale, alle prestazioni dello stesso.” In data 15 maggio 2024 u.s., la Provincia ha trasmesso la relazione finale sul controllo di gestione.

71. Il controllo strategico è finalizzato a verificare lo stato di attuazione degli obiettivi formalizzati nei documenti di pianificazione dagli organi di direzione politica. Esso, dunque, è di supporto agli organi politici, nelle decisioni intese al pieno raggiungimento degli obiettivi strategici.

In ambito provinciale, valutazione e controllo strategico sono previsti dal già citato d.p.p. 4 luglio 2008, n. 24-131/ Leg., art. 2, c. 1, lett. b), terzo alinea e art. 15, c. 1, relativo ai controlli interni della Provincia. In istruttoria è stato chiesto all’Ente di fornire notizie in ordine al processo di innovazione degli strumenti relativi, che ha portato al superamento del Programma di gestione (PDG) e dei relativi applicativi che supportavano il sistema di pianificazione e valutazione (OPV), specificando la nuova metodologia di controllo messa in atto, fornendo gli eventuali atti amministrativi regolamentari adottati in materia, e illustrandone, sinteticamente, i risultati. In relazione alla predetta richiesta istruttoria, la Provincia ha comunicato che: *“in coerenza con le riforme recentemente introdotte a livello nazionale relativamente agli strumenti di programmazione delle organizzazioni pubbliche, l’Amministrazione provinciale ha proseguito nel 2023 nel processo di innovazione di tali strumenti, con il superamento del Programma di gestione (PDG) e dei relativi applicativi che supportavano il sistema di pianificazione e valutazione (OPV)”*.

Con d.g.p. n. 1146 del 30 giugno 2023, in ordine alla programmazione economico-finanziaria del triennio successivo, la Giunta ha deciso che *“In considerazione del fatto che il DEFP 2024-2026 copre un periodo che ricade nella prossima legislatura, esso non propone il nuovo quadro programmatico, che sarà compito del prossimo Esecutivo predisporre, con la definizione delle politiche provinciali da adottare per il triennio 2024-2026”*.

72. Il controllo sulla trasparenza e legalità dell’azione amministrativa è finalizzato a garantire la legittimità, la regolarità e la correttezza dell’azione amministrativa e si esplica sia mediante il controllo collaborativo previsto per i casi in cui si riscontrino vizi diversi da quelli di regolarità contabile, sia mediante un controllo a campione sui provvedimenti amministrativi, anche se sottoposti al controllo di regolarità contabile, come disciplinato nell’ordinamento provinciale con il d.p.p. 4 luglio 2008, n. 24-131/Leg. (Regolamento sui controlli interni) all’art. 10.

La Provincia, nella nota di riscontro istruttorio, ha comunicato che la d.g.p. n. 1102 del 23 giugno 2023 ha modificato le modalità con le quali si svolge tale controllo, definite in precedenza dalla d.g.p. n. 1163/2022. Le modifiche sono state necessarie in seguito a nuove disposizioni normative e organizzative. È stata segnalata, in particolare, l’introduzione di una nuova tipologia di provvedimenti oggetto del controllo connessi all’attivazione dei progetti relativi al PNRR e al PNC, ciò in considerazione di quanto previsto dal Piano per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza 2023-2025 della Provincia autonoma di Trento. Nel 2023 sono state sottoposte a controllo di legalità e trasparenza sia deliberazioni della giunta provinciale che determinazioni dei dirigenti, per un totale di n. 185 provvedimenti. La maggior parte dei provvedimenti esaminati (n. 111 provvedimenti), adottati nel corso dell’anno 2023, rientra in due tipologie: a) provvedimenti di concessione di contributi e di benefici economici: n. 55 provvedimenti e b) autorizzazioni e abilitazioni: n. 56 provvedimenti.

L’11,4% degli atti controllati riguarda i provvedimenti relativi al PNRR o al PNC, come previsto dalla nuova normativa.

73. Nel corso del 2023 non sono intervenute modificazioni nell’assetto dei controlli **sull’adeguatezza dei comportamenti**, che sono stati attuati tramite i procedimenti disciplinari (n. 26) e con le procedure di verifica sull’osservanza degli istituti contrattuali relativi al rapporto di lavoro.

74. Per quanto riguarda il controllo previsto dalla l.p. 28 marzo 2013, n. 5, sul **controllo sull’attuazione delle leggi provinciali e valutazione degli effetti delle politiche pubbliche**, la Provincia ha esposto una dettagliata sintesi delle attività previste e realizzate nel corso della XVI

legislatura in seguito all'approvazione del Programma per il controllo sull'attuazione delle leggi provinciali e per la valutazione degli effetti delle politiche pubbliche. In particolare, per quanto riguarda il 2023, si segnalano: a) la relazione conclusiva per la valutazione ex post (valutazione impatto della regolamentazione - VIR) della l.p. n. 10 del 2017 - *"Riduzione degli sprechi, recupero e distribuzione delle eccedenze alimentari e non alimentari e dei prodotti farmaceutici e modifiche di leggi provinciali connesse"*; b) l'avvio della valutazione ex post (VIR) della l.p. n. 11 del 14 luglio 1997 *"Disposizioni provinciali relative all'insegnamento delle lingue straniere nell'ambito del sistema educativo di istruzione e formazione del Trentino"*; c) la verifica dell'adozione di un regolamento a contenuto meramente abrogativo di regolamenti non più attuali (d.g.p. n. 24-100/Leg); d) l'individuazione dei regolamenti previsti da leggi provinciali non ancora emanati (approvazione di un emendamento che è diventato l'art. 61 della l.p. 8 agosto 2023, n. 9); e) gli obblighi informativi nei confronti del Consiglio provinciale, con proposta di revisione di specifici obblighi (presentazione di un apposito emendamento, che è diventato l'articolo 62 della l.p. 8 agosto 2023, n. 9).

75. Per quanto attiene alla **valutazione del personale**, si segnala che il processo di valutazione si articola nelle seguenti fasi: programmazione, pianificazione e attribuzione obiettivi; monitoraggio periodico; valutazione consuntiva dei risultati raggiunti e dei comportamenti adottati. Nella valutazione rientrano gli eventuali motivi del mancato raggiungimento o del raggiungimento parziale delle attività/obiettivo.

La Giunta provinciale si avvale di un apposito Nucleo di valutazione per operare la verifica della rispondenza dei risultati dell'attività svolta dalla dirigenza e dai direttori alle prescrizioni e agli obiettivi stabiliti dalle disposizioni normative e ai programmi della Giunta provinciale, nonché alla corretta ed economica gestione delle risorse, all'imparzialità e al buon andamento dell'azione amministrativa. La spesa complessiva prevista per i componenti del Nucleo di valutazione è stata quantificata in euro 180.000,00 per il periodo 1° aprile 2022 - 31 marzo 2024.

Attesa la estrema rilevanza degli incarichi, l'ordinamento provinciale prevede che il Presidente della Provincia (coadiuvato dal direttore generale e sentiti gli assessori di riferimento) funga da valutatore per i dirigenti generali della direzione generale, dell'avvocatura e dei dipartimenti.

L'Ente, per quanto riguarda la valutazione relativa all'esercizio 2022, ha comunicato i dati richiesti in istruttoria in merito al numero dei valutati e al punteggio medio conseguito. Dai dati risulta che, su un totale di n. 95 valutati, il 95,79% ha ottenuto un punteggio finale (medio), rientrante in un *range* che va da 86% a 94% (somma della percentuale complessiva di raggiungimento degli obiettivi e della percentuale complessiva grado di copertura del ruolo), rientrando nel risultato finale della valutazione "ottimo". Mentre il restante 4,21% ha ottenuto un punteggio finale (medio), entro un range che va da 72% a 85%, rientrando nel risultato finale della valutazione "buono".

Per i n. 95 dirigenti valutati nel 2023 (anno valutazione 2022), la media del risultato finale è di 90,45 corrispondente ad una valutazione "ottimo" (media del 90,53 nel 2021, 90,21%, nel 2020).

Per quanto riguarda i direttori, su n. 160 valutati, n. 152 direttori - circa il 95% dei valutati (98,19% nel 2021, 84,95%, nel 2020), - hanno ottenuto un punteggio nel range che corrisponde al risultato finale della valutazione "ottimo", n. 8 direttori - circa il 5,26% - hanno ottenuto una valutazione "eccellente" (0 nel 2021, mentre nel 2020 28 direttori avevano raggiunto la valutazione "eccellente").

La media per i n. 160 direttori valutati nel 2023 (anno valutazione 2022), per il risultato finale, è di 92,03% (91,76% nel 2021, 93,04%, nel 2020), corrispondente ad una valutazione media "ottimo".

Con riferimento alla valutazione relativa all'esercizio 2023 l'Ente ha comunicato che, nel corso dell'anno 2023, sono state attivate le fasi iniziali del procedimento di valutazione che si svolgerà compiutamente nel corso del 2024.

76. Il **Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO)** è stato introdotto dal d.l. 9 giugno 2021 n. 80 (convertito dalla legge 6 agosto 2021, n. 113) art. 6, in tema di rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia.

Il PIAO è un documento unico di programmazione e *governance* che sostituisce una serie di piani che finora le amministrazioni erano tenute a predisporre, tra cui i piani della performance, del lavoro agile e dell'anticorruzione. L'obiettivo è la semplificazione dell'attività amministrativa e una maggiore qualità e trasparenza dei servizi pubblici.

La Provincia autonoma di Trento, con la l.p. 27 dicembre 2021, n.21, art. 1, ha introdotto l'art. 19.1 della l.p. n. 4/1996 - "Legge sulla programmazione provinciale", che prevede l'approvazione annuale, da parte della Giunta provinciale, del "piano integrato di attività e organizzazione". La Provincia ha rappresentato che "il PIAO 2023-2025, approvato con deliberazione della Giunta provinciale n. 121 del 31 gennaio 2023, è stato elaborato, estrapolando una selezione di politiche fra quelle definite con il DEFP 2023-2025 e la relativa NADEFP, ritenute di particolare rilevanza per il territorio. Per ciascuna di esse vengono declinate e dettagliate le diverse Sezioni del PIAO, evidenziando gli obiettivi delle politiche, gli indicatori e i target di Valore Pubblico, Performance, Rischi e Organizzazione e capitale umano. Il PIAO è monitorato in itinere per le singole politiche dalle varie strutture di merito rispetto agli indicatori e target di competenza".

77. La l.p. 14 settembre 1979, n. 7, art. 78-bis 4, ha istituito il **Collegio dei revisori dei conti** della Provincia quale organo di vigilanza sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica della gestione dell'Ente.

Con le deliberazioni n. 1310 del 20 luglio 2023 e 1355 del 28 luglio 2023 la Giunta provinciale ha nominato il Collegio dei revisori per il triennio 2023-2025. Il Collegio si è regolarmente insediato in data 26 luglio 2023 e complessivamente, nel corso dell'anno 2023, si è riunito in cinque sedute, inviando i relativi verbali. Il Collegio, nel corso del 2023, ha operato secondo quanto previsto dalla normativa, dando conto della propria attività, sintetizzata nel documento "Collegio dei Revisori della Provincia autonoma di Trento - Relazione attività Anno 2023", allegato al verbale n. 4/2024, trasmesso dal Presidente del Collegio dei revisori il 20 marzo 2024.

78. In fase istruttoria, è stato richiesto all'amministrazione di indicare le misure adottate per garantire la trasparenza della Provincia autonoma, delle sue agenzie, e dei suoi enti strumentali pubblici e privati, ai sensi del d.lgs. n. 33/2013 e ss.mm., della l. n. 190/2012 e ss.mm., della l.p. n. 4/2014 e ss.mm., ivi comprese eventuali circolari diramate in materia di diritto di accesso.

Quanto al tema delle **misure anticorruzione ed a tutela della trasparenza**, come sopra anticipato, la Giunta provinciale con la deliberazione n. 121 di data 31 gennaio 2023 ha approvato il Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO) 2023-2025 della Provincia autonoma di Trento, che prevede, all'allegato n. 2, il Piano triennale per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza 2023-2025 (PTPCT 2023-2025). L'Ente ha precisato che il Piano indica nel Responsabile per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza il soggetto cui è affidata anche la "funzione di conformità per la prevenzione della corruzione di cui alla norma UNI ISO 37001, standard al quale la Provincia ha formalizzato la propria volontaria adesione allo scopo di migliorare ulteriormente il controllo dei rischi corruttivi".

La parte di Piano relativa alla trasparenza definisce, tra le altre cose, gli obiettivi strategici in materia di trasparenza, il processo di attuazione di tali obblighi, l'attività di monitoraggio e le modalità di gestione dell'istituto dell'accesso civico e del registro degli accessi.

79. Il **Piano triennale per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza (PTPCT) 2023- 2025** individua alcuni obiettivi prioritari per l'implementazione del sistema amministrativo di prevenzione della corruzione nel triennio; tra questi si segnalano il rafforzamento del ruolo del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (Rpct) come coordinatore della strategia di prevenzione della corruzione; l'ulteriore perfezionamento della procedura di analisi dei rischi corruttivi e il progressivo raccordo con le misure in materia di antiriciclaggio; un particolare riguardo ai processi che coinvolgono risorse del PNRR.

La Relazione del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, riguardante l'esercizio 2023, ha preso in esame i punti indicati dallo schema messo a disposizione dall'Anac; la stessa risulta pubblicata sul sito della Provincia, nella sezione Amministrazione trasparente - Altri

CAPITOLO 11: L'ATTIVITA' CONTRATTUALE

80. Sul piano normativo, la Provincia, nel 2023, ha portato a termine l'attività di **semplificazione dell'ordinamento provinciale in materia di contratti pubblici** introducendo, fra l'altro, un rinvio sistematico alla normativa statale per consentirne la diretta e immediata applicazione. Persiste, tuttavia, la frammentazione della disciplina, contenuta in una pluralità di testi normativi oggetto di ripetute modifiche (la legge provinciale di recepimento delle direttive europee in materia di contratti pubblici n. 2 del 2016, la legge provinciale sui lavori pubblici n. 26 del 1993 e la legge provinciale sui contratti e sui beni provinciali n. 23 del 1990, da ultimo adeguate al nuovo codice dei contratti con legge di assestamento del bilancio, ai quali si aggiungono i testi normativi di rango secondario di attuazione). La Provincia ha riferito di voler predisporre uno "strumento telematico" ricognitivo delle disposizioni applicabili all'attività contrattuale, che interverrebbe dunque, introducendo una nuova fonte di cognizione, senza modificare le fonti di produzione del diritto; tale intervento rischia quindi di non essere risolutivo e, se non accuratamente realizzato, di generare ulteriori incertezze applicative; si conferma pertanto **l'opportunità di un'opera di sistemazione e raccolta in unico testo** anche della disciplina provinciale in materia in linea con la codificazione avvenuta a livello nazionale, inserita tra le riforme previste dal PNRR.

81. Sempre sul piano normativo, sono state sottolineate le peculiarità del **regime dei contratti c.d. ad alta intensità di manodopera** (tra i quali rientrano, a titolo esemplificativo, vigilanza, pulizie etc.) punto di equilibrio tra diverse istanze del diritto eurounitario (in sintesi: tutela della concorrenza, da un lato, tutela dei diritti dei lavoratori, dall'altro lato). Si è rilevata, in particolare, la previsione (l.p. n. 23/1990, art. 36 *ter* 1) che non consente alle amministrazioni il ricorso alle convenzioni stipulate dall'Apac per tale tipologia di contratti, con conseguente necessità di procedere in autonomia (attraverso mercato elettronico provinciale, mediante procedure concorrenziali di scelta del contraente, o, ancora, mediante gli strumenti gestiti da Consip s.p.a.). Al riguardo, considerata la delicatezza degli interessi sottesi agli appalti ad "alta intensità di manodopera", si è sottolineata l'opportunità di consentire, anche per tale tipologia di contratti, il ricorso a convenzioni centralizzate provinciali. Ciò al fine di avvalersi dell'apporto qualificato e delle competenze maturate dalla centrale di committenza provinciale. Si ravvisa inoltre l'opportunità, sul piano della disciplina sostanziale, di valutare l'allineamento della legislazione provinciale a quella nazionale.

82. In istruttoria sono stati acquisiti dalla Provincia i dati relativi agli importi di aggiudicazione (Iva inclusa) 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 2021-2023. L'importo complessivo dei contratti aggiudicati è stato pari a 644,9 ml di euro, di cui 245 ml per l'affidamento di appalti di lavori, 371,1 ml per i servizi e 28,8 ml per le forniture, a fronte di un totale di 16 mila contratti.

83. È stato approfondito il tema delle **proroghe dei contratti scaduti**. Il *focus* è stato circoscritto ai soli atti (comunque denominati e, dunque, proroghe e/o rinnovi e/o opzioni), di importo superiore ad euro 40.000, e con esclusione di tutti gli atti per i quali l'estensione del termine contrattuale fosse già previsto *ex ante* negli atti di gara e/o nella determina a contrarre. L'approfondimento così circoscritto è stato finalizzare a verificare una parte degli atti di proroga di tipo eccezionale (c.d. proroghe tecniche). Sono stati acquisiti informazioni e documenti relativi a n. 23 atti di proroga, per un controvalore di circa 9,6 milioni. Si tratta di un importo non trascurabile considerato che il dato esaminato fa riferimento ad un insieme estremamente circoscritto di atti di proroga e, dunque, presumibilmente inferiore al dato complessivo effettivo. Si richiama pertanto l'Amministrazione sull'importanza del **monitoraggio**

costante dei contratti in scadenza, soprattutto quelli caratterizzati da importi considerevoli, al fine di procedere in modo tempestivo alla definizione degli atti di gara, all'esperienza della procedura e all'individuazione del nuovo contraente, tenuto altresì conto che il legislatore ha previsto **tempi certi per la definizione dell'intero procedimento di scelta del contraente** (cfr. d.lgs. n. 36/2023, art. 17 e all. I.3).

CAPITOLO 12: LA GESTIONE DEI FONDI COMUNITARI

84. Sono stati esaminati i dati di spesa dei fondi eurounitari tutt'ora attivi nella Provincia, con distinzione per cicli temporali di programmazione (e quindi, sostanzialmente, per la programmazione 2014-2020 e programmazione 2021-2027) nonché le principali tematiche riguardanti i rapporti tra amministrazione provinciale e diritto dell'Unione.

85. Nella Provincia di Trento sono attivi i seguenti programmi relativi a fonti di finanziamento europei e nazionali:

- Programma operativo Fondo Sociale Europeo (FSE) 2014-2020 e Programma operativo Fondo Sociale Europeo Plus (FSE+) 2021-2027;
- Programma operativo Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) 2014-2020 e Programma operativo FESR 2021-2027;
- Programma operativo nazionale Iniziativa Occupazionale Giovani (PON IOG - Garanzia Giovani) programmazione 2014-2020;
- Fondo di sviluppo e coesione (FSC), programmazioni 2000-2006, 2007-2013 e Piano Sviluppo e coesione 2014-2020; FSC (2021-2027);
- Programma di sviluppo Rurale (PSR) (FEASR) - 2014-2022 e Interventi di sviluppo rurale nel Piano Strategico nazionale della PAC - 2023-2027;
- FEAMP 2014-2020 - Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e la Pesca e FEAMPA - Fondo Europeo per gli Affari Marittimi, la Pesca e l'Acquacoltura 2023-2027;
- Programma Operativo Complementare di azione e coesione 2014-2020 (in fase di approvazione).

86. Si rinvia alla relazione per i dettagli sugli esiti dell'istruttoria e in particolare per i principali dati di spesa per ciascun fondo e per diversi cicli (§§ 12.1.2 e 12.1.3.), per i principali aggiornamenti nell'andamento della gestione nell'esercizio 2023 (§§ 12.2 e 12.2.), nonché per gli esiti delle attività di controllo (§ 12.4). Con riferimento al **ciclo di programmazione 2014-2020** (2022 per il FEASR), il dato aggregato per tutti i fondi mostra una percentuale di avanzamento della spesa programmata (pari complessivamente a 641 mln di euro), in termini di impegni, **pari al 87,31%** e, in termini di pagamenti, **del 75,97%**. Con riferimento alla **programmazione 2021-2027** il dato aggregato mostra una percentuale di avanzamento della spesa programmata (pari complessivamente a 551 mln di euro), **in termini di impegni, pari al 13,21% e, in termini di pagamenti, dell'1,77%**.

87. Con riferimento ai **rapporti tra Provincia e Unione Europea** non sono stati segnalati provvedimenti legislativi e amministrativi di attuazione delle direttive comunitarie in materia di competenza provinciale (ai sensi dell'art. 40, c. 2, della l. n. 234/2012); relativamente alla disciplina in materia di aiuti di stato, la Provincia ha notificato 6 provvedimenti diretti ad istituire ad aiuti; non risultano in corso procedure da parte della Commissione; risulta altresì che la Provincia ha comunicato l'elenco di 14 provvedimenti nell'ambito di aiuti soggetti al regime di esenzione.

CAPITOLO 13: LA GESTIONE DEI FONDI PNRR

88. La Provincia ha fornito gli aggiornamenti sugli interventi finanziati dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), dal React EU e dal Fondo complementare dei quali l'ente è soggetto attuatore: gli interventi programmati sono finanziati per euro 211.061.572,68 da risorse del PNRR, per

euro 435.889,60 dal React UE, per euro 58.687.335,37 dal fondo complementare e per euro 15.369.036,00 da risorse ex d.l. 34/2020.

89. Gli importi degli investimenti finanziati con fondi del PNRR sono stati riscontrati nel sistema di monitoraggio Regis. La ripartizione tra le diverse missioni è la seguente: Missione 1 “Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo”: euro 52.926.177,06; Missione 2 “Rivoluzione verde e transizione ecologica”: euro 91.752.466,06; Missione 4 “Istruzione e ricerca”: euro 1.764.823,48; Missione 5 “Inclusione e coesione”: euro 39.100.156,37; Missione 6 “Salute”: euro 114.018.183,03.

90. La somma complessiva di 299.561.806,00 euro, relativa ai fondi PNRR, PNC, REACT ed ex d.l. n. 34/2020, finanzia 45 interventi tra investimenti e programmi, distribuiti su 5 missioni (M1, M2, M4, M5 ed M6) e 12 componenti e 29 di essi, del valore complessivo di 188.629.609,00 euro, sono stati interessati da pagamenti ovvero impegni nelle annualità 2022-2023.

91. Nei rendiconti Provincia 2022 e 2023, risultano effettuati pagamenti per un totale di 11.197.665,57 euro mentre al 31 dicembre 2023 sono confluiti a residui importi per un totale di 35.208.750,61 per un avanzamento complessivo degli interventi in termini, rispettivamente, di cassa e di impegni, pari al 3,74% e al 15,49%. Per un dettaglio relativamente ai singoli programmi compresi nelle varie missioni del PNRR si rinvia alla relazione.

92. La missione con la percentuale di avanzamento dei pagamenti più elevata è la M4 “Istruzione e ricerca” con il 6,62% seguita dalla M1 “Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura”, con il 5,14%, e dalla M6 “Salute” con lo 4,07%. La M5 “Inclusione e coesione”, seppur caratterizzata da un valore dei pagamenti non elevato presenta al contrario, la percentuale di impegni più alta (48,04% dei finanziamenti concessi).

CAPITOLO 14: LA SANITA' PROVINCIALE

93. La Provincia autonoma di Trento, nell’esercizio delle competenze ad essa attribuite dallo Statuto di autonomia, garantisce la tutela e la promozione della salute, assicurando, mediante il servizio sanitario provinciale, i livelli essenziali di assistenza e quelli aggiuntivi definiti in ambito provinciale. La materia è disciplinata dalla l.p. 23 luglio 2010, n. 16 “Legge provinciale sulla tutela della salute”, e successive modifiche ed integrazioni, che ha abrogato e sostituito la previgente “Legge sul servizio sanitario provinciale” del 1° aprile 1993, n. 10.

Il finanziamento della spesa sanitaria provinciale avviene attraverso il fondo sanitario provinciale (FSP), il fondo per l’assistenza integrata (FAI), la compartecipazione diretta dei cittadini, i fondi integrativi del servizio sanitario nazionale e le tariffe.

In particolare, con il FSP si provvede al finanziamento delle prestazioni relative ai livelli essenziali di assistenza (LEA), che devono essere assicurati a tutti i cittadini come livelli minimi; mentre, con il FAI, oltre ad essere finanziate le prestazioni relative all’area dell’integrazione sociosanitaria, si sovvenzionano le prestazioni relative ai livelli aggiuntivi di assistenza sanitaria, fissati dalla Provincia (le risorse aggiuntive sia a titolo di copertura LEA, sia *extra* LEA).

In definitiva, quindi, il FSP e il FAI misurano le risorse di parte corrente, che la Provincia trasferisce all’Azienda Provinciale per i Servizi Sanitari (d’ora innanzi Apss) per il finanziamento del Servizio Sanitario Provinciale (SSP).

L’Apss, ente strumentale della Provincia, dotato di autonomia imprenditoriale e di personalità giuridica di diritto pubblico, è l’ente preposto alla gestione coordinata delle attività sanitarie e sociosanitarie su tutto il territorio provinciale.

L’Apss, nella sua attività gestoria, è tenuta ad applicare quanto disposto dal piano provinciale per la salute, dal programma sanitario e sociosanitario provinciale, nonché dagli indirizzi e dalle disposizioni della Giunta provinciale (con deliberazione n. 2389 del 18 dicembre 2015, la Giunta provinciale ha

approvato il piano provinciale per la salute 2015-2025, che rappresenta lo strumento di pianificazione strategica delle politiche sociali e delle politiche sanitarie provinciali e, come precisato nella stessa deliberazione di approvazione, *“costituisce il comune e principale quadro di riferimento per lo sviluppo della programmazione sociale, disciplinata dalla legge provinciale n. 13 del 2007, e della programmazione sanitaria e socio-sanitaria, disciplinata dalla legge provinciale n. 16 del 2010, Tutela della salute in provincia di Trento.”*)

Con riferimento alla rilevante tematica delle cd. liste d’attesa, il piano per il loro recupero approvato dalla Provincia Autonoma di Trento con d.g.p. n. 1918 del 25 novembre 2020, rimodulato con le deliberazioni n. 2126 del 3 dicembre 2021 e n. 1459 del 12 agosto 2022, è stato da ultimo aggiornato in esito alle interlocuzioni con il Ministero della Salute intervenute in sede di monitoraggio, con deliberazione n. 2230 del 7 dicembre 2023, come comunicato a questa Sezione in sede istruttoria.

Rimandando per un’analisi diffusa della tematica e delle criticità ad essa correlate alla relazione sulla gestione Aps 2022, si dà, ad ogni modo, atto che per l’anno 2023, il piano è stato oggetto di monitoraggio semestrale mediante trasmissione dei dati al Ministero della Salute.

94. Con riferimento alla **riforma amministrativa** in atto presso l’Aps, si evidenzia come, in sede di parifica 2022, la Corte abbia ribadito alla Provincia che una riforma sanitaria che a regime preveda oneri finanziari ulteriori, derogando quindi eventualmente a quanto stabilito nella relazione finanziaria di cui sopra, necessita di idonea previsione normativa da parte del legislatore provinciale. La Provincia però, con l.p. n. 9 dell’8 agosto 2023, ha previsto, al c. 2 dell’art. 63: *“per i fini dei commi 6 ter e quater dell’art.56 della legge provinciale sulla tutela della salute 2010, sostituito dall’art. 8, c. 5, l.p. 15/2020, con la tabella A è autorizzata la spesa di 2 milioni di euro per ciascuno degli anni 2023-2024-2025 nell’ambito della missione 13 (tutela della salute), programma 01 (SSR-finanziamento ordinario corrente per la garanzia dei LEA). Per gli anni successivi alla copertura dell’onere a regime, quantificato in 2 milioni di euro, si provvede con i relativi bilanci provinciali.”*.

95. Con riferimento alla spesa pubblica ed all’applicazione dell’**armonizzazione contabile**, di cui al titolo II del d.lgs. n. 118/2011, si ribadisce che l’autonomia costituzionalmente garantita al legislatore provinciale e nuovamente rivendicata dalla Provincia, 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.

Quando si stanziavano e si impegnano 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.

È infatti noto che, la Sentenza della Corte costituzionale n. 80 del 13 aprile 2017, ha affermato 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 dalla Sezione di controllo – Sede di Trento, ove si consideri che *“l’indefettibilità 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 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).”.

A fortiori, a conferma di quanto ribadito più volte in sede di parifica, si evidenzia come, la Corte costituzionale, nella sentenza 233/22 abbia ribadito come la norma di cui all’art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011 costituirebbe «parametro interposto di costituzionalità» – con riferimento alla competenza statale esclusiva sull’armonizzazione dei bilanci pubblici – diretto a garantire [...] la «trasparenza sulle quantità e modalità di impiego di risorse destinate ai LEA» [...] Tale disposizione del decreto legislativo in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici è specificamente funzionale, coerentemente con la rubrica della stessa (Trasparenza dei conti sanitari e finalizzazione delle risorse al finanziamento dei singoli servizi sanitari regionali), a evitare opacità contabili e indebite distrazioni dei fondi destinati alla garanzia dei LEA [...]. È in questo senso che l’art. 20, del d.lgs. 188 del 2011, al comma 1, richiede alle regioni di garantire, nell’ambito del bilancio, «un’esatta perimetrazione delle entrate e delle uscite relative al finanziamento del proprio servizio sanitario regionale», - rectius provinciale- al dichiarato «fine di consentire la confrontabilità immediata fra le entrate e le spese sanitarie iscritte nel bilancio regionale e le risorse indicate negli atti» di programmazione finanziaria sanitaria.

Per conseguire tale obiettivo nello stesso comma 1 si prescrive l’adozione di un’articolazione di capitoli di bilancio che consenta di garantire «separata evidenza» delle grandezze ivi tipizzate, la prima delle quali, nella sezione A) «[e]ntrate» (lettera a), indica il «finanziamento sanitario ordinario corrente quale derivante dalle richiamate fonti di programmazione, cui corrisponde, alla lettera a) della sezione B) «[s]pesa», la «spesa sanitaria corrente per il finanziamento dei LEA [...]».

Per il perimetro sanitario così portato ad evidenza, sono poi fissate specifiche regole contabili che, come enuncia il successivo comma 2, sono volte a «garantire effettività al finanziamento dei livelli di assistenza sanitaria».

In questi termini, il citato art. 20 «stabilisce condizioni indefettibili nella individuazione e allocazione delle risorse inerenti ai livelli essenziali delle prestazioni» (sentenza n. 197 del 2019), con «l’impossibilità di destinare risorse correnti, specificamente allocate in bilancio per il finanziamento dei LEA, a spese, pur sempre di natura sanitaria, ma diverse da quelle quantificate per la copertura di questi ultimi» (sentenza n. 132 del 2021).

In tal senso, pare rilevante menzionare, altresì, la sentenza della **Corte Cost. n. 68/2024**, in cui si ribadisce che “[...] i principi in tema di armonizzazione dei bilanci pubblici non possono subire deroghe territoriali, neppure all’interno delle autonomie speciali costituzionalmente garantite [...]” specificando, come già nella sentenza precedentemente citata come “l’art. 20, c. 1 del d.lgs. 118/2011 abbia lo scopo di consentire la confrontabilità immediata tra entrate e spese sanitarie iscritte nel bilancio (regionale ovvero provinciale), evidenziando come tale disposizione, in quanto “espressione della potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici di cui all’art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., [...]” debba trovare applicazione anche nei confronti degli enti che provvedono al finanziamento del fabbisogno sanitario complessivo entro il proprio territorio senza apporto alcuno a carico del bilancio dello Stato.

La Provincia ha contro dedotto riproponendo letteralmente le considerazioni già formulate nei contraddittori relativi ai giudizi di parifica dell’esercizio 2021 e 2022, lasciando irrisolte le criticità sopra evidenziate.

CAPITOLO 15: IL CAMPIONAMENTO

96. Con riferimento agli ordini di riscossione e di pagamento oggetto di verifica non sono emerse gravi irregolarità, in relazione ai profili delle procedure contabili eseguite, della classificazione finanziaria ed economica, della corretta imputazione delle entrate e delle spese, della rispondenza degli importi alla documentazione acquisita, della corretta attribuzione dei codici SIOPE. 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.

97. Si riepilogano le evidenze emerse relativamente ai titoli di pagamento di seguito indicati:

- **mandati n. 45138/2023, 6836/2023 e 71383/2023**, la mancata acquisizione 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".

In sede di contraddittorio, con particolare riferimento alle società *in house* la Provincia ha sostenuto che l'esercizio del potere di controllo analogo determinerebbe una vigilanza stretta sull'organismo, tale da assorbire l'obbligo di richiedere l'attestazione di regolarità contributiva. In merito si sottolinea che la qualifica di società *in house* consente, a determinate condizioni, di omettere la gara pubblica, ma la terzietà giuridica e patrimoniale del soggetto *in house* rispetto alla Provincia incide direttamente sull'autonomia gestionale della spesa del personale, ivi compresi gli oneri contributivi. Pertanto, risulta sussistente l'obbligo di acquisizione del DURC nei confronti di tutti i soggetti coinvolti nella contrattualistica pubblica, o nell'ambito dei benefici pubblici, i quali possano presentare profili di inadempienza nei confronti degli obblighi contributivi;

- **mandato n. 45138/2023**, la mancata verifica di inadempienza, ai sensi dell'art. 48-bis del d.p.r. 602/73. L'esclusione del controllo, giustificato con l'interesse pubblico sotteso al pagamento, non risulta conforme alle vigenti disposizioni normative, considerato, altresì, che il perseguimento di tale interesse costituisce l'oggetto dell'intera funzione amministrativa esercitata dall'Ente. Non rileva al riguardo quanto sottolineato nelle controdeduzioni dalla Provincia circa la natura delle iniziative realizzate dai Consorzi di miglioramento fondiario che, al di là delle azioni poste in essere a difesa del territorio, rimangono soggetti di diritto privato;
- **mandato n. 53159/2023**, le perplessità in riferimento all'ordinativo relativo al pagamento della mensilità stipendiale di agosto 2023 del personale operaio assunto con contratto di diritto privato dalla Provincia (*rectius* dal Servizio Foreste) in ordine alla qualificazione dell'intero onere del personale quale spesa di investimento e le riserve in ordine alla competenza del Servizio Foreste ad occuparsi direttamente di tutta la gestione di detto personale, modalità non in linea con i principi di segregazione delle funzioni, soprattutto per processi classificati ad alto rischio corruttivo dalla vigente normativa (legge n. 190/2012). Al riguardo, desta inoltre perplessità che su due capitoli "calderone" trovi imputazione tutta la spesa relativa alla conservazione del patrimonio forestale rendendo l'attuale modalità di rilevazione contabile poco trasparente e non idonea a salvaguardare la doverosa analiticità prevista dal piano dei conti integrato, di cui al d.lgs. n. 118/2011.

La Provincia ha sottolineato che l'agire dell'Amministrazione è stato nel tempo orientato a ridurre la discrezionalità del Servizio precedente. Per quanto riguarda, infine, l'osservazione circa la necessità di una classificazione più analitica dei capitoli di spesa l'Ente si riserva di valutare gli aggiustamenti da porre in essere.

Il Collegio invita a procedere con sollecitudine agli adeguamenti necessari al superamento delle criticità sopra evidenziate;

- **mandato n. 67449/2023**, la mancata acquisizione del DURC in corso di validità alla data del pagamento. Il DURC trasmesso risulta essere stato acquisito in data 4 aprile 2024, con scadenza validità 2 agosto 2024. Di conseguenza il pagamento del mandato è avvenuto in assenza della preventiva verifica della regolarità contributiva;
- **mandato n. 18346/2023**, la corresponsione delle somme in favore del Collegio dei Maestri di Sci, qualificata contabilmente quale acquisizione di beni e servizi, anche alla luce di ulteriori elementi istruttori acquisiti, assume i tratti di un contributo/finanziamento più che di acquisto di beni e servizi e che le regole del rapporto convenzionale non risultano orientate a tenere in considerazione i costi effettivamente sostenuti per l'erogazione del corrispettivo del servizio da parte dell'ente. La Provincia ha ribadito l'esclusiva natura di corrispettivo dell'importo assegnato sostenendo la natura di ente pubblico del Collegio, il carattere "non economico" dell'attività svolta e, in relazione alla "riserva" operata dalla legge provinciale. La Provincia, tuttavia, nulla ha osservato in ordine alla dubbia aderenza degli stanziamenti ai costi che sarebbero effettivamente sostenuti dal Collegio. Sul punto si invita la Provincia, in ottica di

miglioramento dell'efficienza della spesa, a valutare la preferibilità di un impiego delle risorse con modalità alternative (anche mediante procedure ad evidenza pubblica).
