

orientamento già presente nella legislazione ordinaria⁴, finalizzato a contenere un fenomeno assai diffuso nella finanza locale, a partire dagli anni ottanta (1980), consistente nel frequente ricorso all'indebitamento per il finanziamento di spese correnti o per il ripiano di disavanzi, attribuendo alla c.d. *golden rule*⁵ rango costituzionale.

Il comma 17 dell'art. 3 della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (LF 2004) classifica le diverse operazioni di finanziamento che le amministrazioni territoriali possono porre in essere:

- assunzione di mutui;
- emissione di prestiti obbligazionari;
- cartolarizzazione di flussi futuri di entrata;
- cartolarizzazione con corrispettivo iniziale inferiore all'85 per cento;
- cartolarizzazione accompagnate da garanzie fornite da amministrazioni pubbliche;
- cartolarizzazione e cessione di crediti vantati verso altre amministrazioni.

Al contrario, non costituiscono indebitamento, ai sensi delle citate disposizioni, le operazioni che non comportino risorse aggiuntive ma che consentano solo di superare entro il limite consentito dalla vigente normativa, una momentanea carenza di liquidità e di effettuare spese per le quali sia già prevista idonea copertura di bilancio.

Il testo novellato dell'art. 31 della legge di contabilità provinciale si apre con il rinvio al regolamento da adottarsi a termini dell'art. 78ter della stessa legge per definire le modalità di ricorso all'indebitamento le cui forme sono individuate in:

- emissione di prestiti obbligazionari,
- assunzione di mutui,
- operazioni di cui all'art. 31 bis comma 4 (cartolarizzazione, cessioni e fondi comuni di investimento immobiliare),
- aperture di credito.

Al contrario non costituiscono indebitamento ai sensi del citato art. 31:

- le operazioni che non comportino risorse aggiuntive ma che consentano di superare una momentanea carenza di liquidità;
- il ricavato di operazioni di finanziamento i cui oneri di ammortamento risultino direttamente o indirettamente a totale carico dello Stato⁶;

n.3 del 2001.

⁴ La possibilità per gli enti locali di ricorrere all'indebitamento ad esclusivi fini di investimento era sancita dall'art. 42 del dlgs. n. 77 del 1995 e poi dall'art. 202 del TU dlgs n. 267 del 2000, per le regioni la disposizione era contenuta nell'art.10 della legge n. 281 del 1970.

⁵ Per "golden rule" deve intendersi il principio del rispetto del pareggio di bilancio corrente da parte degli enti territoriali che possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento

⁶ Da iscrivere in bilancio tra le entrate per trasferimenti in c/capitale con vincolo di destinazione agli investimenti.

- le operazioni di finanziamento assunte da enti pubblici o società a partecipazione provinciale per le quali sia prevista l'erogazione da parte della Provincia di contributi in annualità.

La previsione della legge di contabilità provinciale si discosta parzialmente dalle previsioni contenute nella legge 24 dicembre 2003 n. 350 (LF 2004), che pure sono da considerarsi applicabili anche alle Regioni a Statuto Speciale in forza di quanto disposto dal comma 21 dell'articolo 3 della predetta legge finanziaria, in vista della necessità di tutelare l'unità economica della Repubblica nel quadro del coordinamento della finanza pubblica di cui agli articoli 119 e 120 della Costituzione.

Quanto sopra espresso trova conferma nella sentenza n. 425 del 2004 della Corte Costituzionale (depositata in data 29 dicembre 2004), pronunciata in merito al ricorso promosso anche dalla Provincia Autonoma di Trento, in via principale, per sentire dichiarare dal Giudice delle leggi l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (LF2004). Nel citato ricorso viene impugnato il comma 21 dell'art. 3, lì dove si prevede l'estensione delle previsioni contenute nei precedenti commi da 16 a 20 anche alle Regioni a Statuto speciale ed alle Province Autonome di Trento e Bolzano, ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica e nel quadro del coordinamento della finanza pubblica. Le suddette disposizioni, ad avviso della ricorrente, sarebbero in aperto contrasto con il dettato dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 e con le norme contenute nel Titolo VI del DPR n. 670 del 1972 nonché con la cd. "clausola di salvaguardia", sempre presente nel testo delle leggi finanziarie ed anche nella legge n. 350 del 2003 all'art. 4, comma 249. Come ulteriore dogliananza la ricorrente lamenta la violazione del meccanismo di cui all'art. 2 del d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, in base al quale la legislazione nazionale, sopravveniente nelle materie di competenza concorrente, non troverebbe applicazione diretta, ma dovrebbe essere recepita entro sei mesi dalla legislazione provinciale.

I passaggi decisivi della sentenza della Corte Costituzionale, che ha affermato la non fondatezza delle questioni sollevate, riguardano, in primo luogo, la considerazione che l'art. 119, sesto comma, non introduce nuove restrizioni alle autonomie ma enuncia, espressamente, un vincolo già esistente che il legislatore nazionale ben poteva imporre anche alle Regioni a Statuto speciale in attuazione del principio unitario (art. 5 della Costituzione) e dei poteri di coordinamento della finanza pubblica allargata, nel cui ambito rientrano anche le autonomie differenziate, le quali soggiacciono, analogamente alle autonomie ordinarie, ai vincoli generali di equilibrio finanziario, anche di carattere sopranazionale, ai quali il Paese è stretto in virtù dei Trattati Europei.

Tornando alle novità della disciplina contabile provinciale in materia di indebitamento, occorre evidenziare che sono rimaste invariate le previsioni relative ai limiti cosiddetti quantitativi, temporali e procedurali del ricorso all'indebitamento, già contenuti nel testo previgente. Unica differenza degna di nota dal punto di vista procedurale è costituita dalla previsione della necessità per far luogo a nuovo indebitamento che siano intervenute sia la deliberazione da parte della Giunta che la conseguente parifica da parte della Corte dei conti del rendiconto relativo al penultimo esercizio (la norma ha in tal modo affrancato la sottoscrizione di nuovo indebitamento dall'approvazione della delibera del Consiglio provinciale che per i rendiconti degli esercizi 2001 e 2002 è intervenuta dopo lungo tempo nel 2004).

Ulteriore novità di rilievo è rappresentata dal comma 8 del testo vigente dell'art. 31, ove si prevede la possibilità per la Provincia di rimborsare il capitale in un'unica soluzione alla scadenza (metodo bullet), previa costituzione di un fondo di ammortamento o conclusione di swap per l'ammortamento del debito. In tal modo viene data applicazione all'art. 41 della Legge Finanziaria 2002 ed alle disposizioni attuative contenute nel Decreto Ministeriale 1° dicembre 2003, n. 389 e nella Circolare del Ministero dell'Economia e delle Finanze 27 maggio 2004.

Per quanto concerne i mutui ed i prestiti obbligazionari, la previsione dell'art. 31 ricalca ampiamente la legge finanziaria 2004, così come nella definizione, a contrario, delle operazioni che non possono essere considerate indebitamento e che il comma 2 del citato articolo individua nelle operazioni che: 1) non comportino risorse aggiuntive ma consentano di superare una momentanea carenza di liquidità e di effettuare spese per le quali sia già prevista idonea copertura in bilancio; 2) i cui oneri di ammortamento risultino direttamente o indirettamente a totale carico dello Stato o di altra Pubblica Amministrazione, da iscrivere in bilancio tra le entrate per trasferimenti in c/capitale con vincolo di destinazione per investimenti; 3) che siano assunte da enti pubblici e società partecipate dalla Provincia per le quali sia prevista l'erogazione di contributi in annualità.

Ai sensi dell'art. 2 della L.P. 23 novembre 2004, n. 9 sono stati inseriti di seguito al citato art. 31 due nuovi articoli:

- l'art. 31/bis rubricato "Cessioni, cartolarizzazione e fondi comuni di investimento immobiliare" che prevede la possibilità per la Provincia di Trento, nei limiti delle entrate iscritte a bilancio a titolo di cessione crediti o dismissione di beni patrimoniali, di:

- ✓ cedere a terzi a titolo oneroso i crediti tributari o di altra natura dalla stessa vantati anche al fine di realizzare operazioni di cartolarizzazione degli stessi ai sensi della legge 30 aprile 1999 n. 130;

- ✓ provvedere alla dismissione del patrimonio immobiliare, attraverso operazioni di cartolarizzazione secondo quanto disposto in materia di privatizzazione del patrimonio immobiliare delle regioni e degli enti locali dall'art. 84 della legge n. 289 del 2002 nonché attraverso il conferimento in fondi comuni di investimento (ex art. 14 legge n. 86 del 1994);
 - l'art. 31/ter rubricato "modalità di erogazione dei contributi" ove si prevede, fra l'altro, che nel caso in cui la Provincia conceda finanziamenti sotto forma di contributi in annualità ad enti pubblici e società partecipate, anche a titolo di concorso al pagamento di oneri derivanti da operazioni di indebitamento, possa essere autorizzato il pagamento dei contributi, alle scadenze, direttamente a favore dei finanziatori con i quali siano in corso le operazioni di indebitamento.

Altra importante modifica introdotta nella legge di contabilità provinciale, ai sensi dell'art. 2, comma 29, della L.P. 23 novembre, 2004 n.9, è rappresentata dall'abolizione del meccanismo della perenzione amministrativa. La *ratio* del legislatore provinciale deve cogliersi nel duplice scopo, da una parte di assicurare una rappresentazione veritiera delle poste di bilancio e dall'altra di evitare artificiosi incrementi legati alla cancellazione di somme connesse a posizioni debitorie esistenti e non ancora cadute in prescrizione.

Parallelamente alla soppressione dell'istituto della perenzione, la legge provinciale 23 novembre 2004, n. 9 ha introdotto alcune norme per favorire il contenimento della formazione dei residui e per accelerare i procedimenti di spesa. In particolare, l'art. 2, comma 23, ha previsto che la Giunta possa annullare i residui passivi a fronte dei quali non sussistano obbligazioni giuridiche a carico della Provincia e possa fissare, ove non previsti, termini per l'avvio, il completamento e la rendicontazione di opere e interventi, e, in caso di inosservanza degli stessi, disporre la revoca degli interventi finanziari, la riduzione o la revoca dei relativi impegni e l'eventuale recupero delle somme erogate. A tal fine è stata adottata, da ultimo, in data 10 giugno 2005, la delibera di Giunta n. 1171, concernente "Direttive per la verifica dei residui passivi iscritti in bilancio fino all'anno 2001 nonché direttive per la fissazione dei termini di avvio, completamento e rendicontazione degli interventi", veicolata ai Servizi dell'amministrazione chiamati ad ottemperare agli adempimenti previsti dalla deliberazione entro il mese di luglio 2005.

La Provincia Autonoma di Trento ha apportato importanti modifiche alla struttura del bilancio che risulta molto cambiata rispetto a quella dell'esercizio 2004.

Per quanto concerne lo stato di previsione delle entrate relative all'esercizio 2005 occorre evidenziare che è cambiato il numero delle aree omogenee nelle quali risulta attualmente articolata la macroarea relativa alle entrate proprie della Provincia. Infatti, alle originarie due aree omogenee (tributi propri e proventi patrimoniali) ne sono state aggiunte altre tre

(corrispettivi ed altre entrate di parte corrente, entrate proprie in conto capitale ed entrate connesse all'attività amministrativa di controllo). Parimenti modificate risultano le Unità Previsionali di base che sono state diversamente distribuite nell'ambito delle nuove aree omogenee.

Per quanto riguarda stato di previsione della spesa 2005 devesi segnalare l'intervenuto dimezzamento del numero complessivo delle funzioni obiettivo (FO) passate dalle trenta del bilancio 2004 a quindici nello stato di previsione della spesa 2005. Tale consistente riduzione si è ottenuta con l'eliminazione di ben 15 Funzioni Obiettivo e l'inserimento di una nuova FO "Servizi generali", prima ricompresa come area omogenea nell'ambito della FO "Amministrazione Generale". Analogamente è stato ridotto in modo consistente il numero delle unità previsionali di base passate dalle originarie 320 alle attuali 198.

Le modifiche apportate al bilancio 2005 rispondono all'esigenza di adeguamento del documento contabile alla nuova struttura dell'apparato amministrativo provinciale e si collocano nella direzione di un più completo adempimento delle previsioni contenute nella legge di contabilità provinciale (L.P. n. 7 del 1997 e s.m.i.). Tali modifiche hanno consentito di superare l'eccesso di analiticità che, come osservato dalla Corte nel referto relativo all'esercizio 2003, motivava il numero sovrabbondante di FO in cui risultava precedentemente articolato il bilancio della Provincia.

1.3 Regolamenti provinciali intervenuti nel 2004.

Nel corso dell'anno sono stati emanati 20 regolamenti⁷ 14 dei quali recano modifiche o integrazioni a precedenti regolamenti, 3 hanno disciplinato *ex novo* alcuni Servizi

-
- ✓ ⁷ D.P.P. 8 gennaio 2004, N. 1-11/Leg. – Decreto del Presidente della Giunta provinciale 27 novembre 2000, n. 30-48/Leg. Recante “Disciplina in materia di autorizzazione e accreditamento delle strutture sanitarie e socio-sanitarie pubbliche e private ai sensi dell'articolo 43 della legge provinciale 23 febbraio 1998, n. 3”. Riapertura del termine previsto dall'articolo 18, comma 2.
 - ✓ D.P.P. 2 marzo 2004, N. 2-12Leg. – Nuovo regolamento del servizio di reperibilità provinciale per i fini dell'attività di protezione civile.
 - ✓ D.P.P. 22 marzo 2004, N. 3-13/Leg. – Modificazioni del decreto del Presidente della Giunta provinciale 3 dicembre 1979 n. 22-18/Leg. (Regolamento di esecuzione della legge provinciale 12 dicembre 1978 n. 60 concernente “Norme per l'esercizio della pesca nella provincia di Trento” e successive modifiche e integrazioni).
 - ✓ D.P.P. 4 maggio 2004, N. 4-14/Leg. –Modificazioni del decreto del Presidente della Giunta provinciale 13 maggio 2002, n. 9-00/Leg. (Disposizioni regolamentari per la prima applicazione in ambito provinciale di norme statali in materia di tutela dell'ambiente dagli inquinamenti, ai sensi dell'articolo 55 della legge provinciale 19 febbraio 2002, n. 1)
 - ✓ D.P.P. 15 giugno 2004, N. 5-15/Leg. – Modifica al decreto del Presidente della Giunta provinciale 27 dicembre 2000, n. 33-51/Leg., come modificato dal decreto del Presidente della Giunta provinciale n. 13-103/Leg. in data 12 giugno 2002 (Regolamento concernente l'accesso al fondo sociale europeo ai sensi dell'articolo 15 della legge provinciale 3 settembre 1987, n. 21, modificato dall'art. 69, della legge provinciale 20 marzo 2000, n. 3)
 - ✓ D.P.P. 22 giugno 2004, N. 6-16/Leg. – Modificazioni alle competenze dei servizi provinciali (art. 65 della Legge provinciale 3 aprile 1997, n. 7)

dell'Amministrazione provinciale ovvero ne hanno modificato le competenze ed infine uno ha disciplinato il mandato e la liquidazione informatici. I predetti regolamenti sottoposti al controllo preventivo di legittimità ai sensi dell'art. 7 del DPR 15 luglio 1988, n. 305 e s.m.i. sono stati tutti registrati dalla Corte dei conti tranne uno il D.P.P. 13 settembre 2004, n. 13-23/Leg., che non è stato ammesso al visto (vedi infra par. 9).

-
- ✓ D.P.P. 5 luglio 2004, N. 7-17/Leg. – Regolamento recante: “Istituzione di nuovi servizi, modificazioni alle competenze di alcuni servizi provinciali (art. 6 della legge provinciale 17 giugno 2004, n. 6 e art. 65 della legge provinciale 3 aprile 1997, n. 7) e declaratoria dell’ufficio stampa”.
 - ✓ D.P.P. 14 luglio 2004, N. 8-18/Leg. – Regolamento di esecuzione del Titolo II, capo I, della legge provinciale 28 marzo 2003, n. 4 (Sostegno dell’economia agricola, disciplina dell’agricoltura biologica e della contrassegnazione di prodotti geneticamente non modificati).
 - ✓ D.P.P. 26 luglio 2004, N. 9-19/Leg. – Modificazioni del decreto del presidente della Giunta provinciale 22 maggio 1991, n. 10-40/Leg. – Regolamento di attuazione della legge provinciale 19 luglio 1990, n. 23, concernente “Disciplina dell’attività contrattuale e dell’amministrazione dei beni della Provincia autonoma di Trento”.
 - ✓ D.P.P. 10 agosto 2004, N. 10-20/Leg. – Modificazioni all’articolo 16 del decreto del Presidente della Giunta provinciale 29 giugno 2000, n. 13-31/Leg. (Disposizioni regolamentari concernenti la protezione dall’esposizione a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici, ai sensi dell’articolo 61 della legge provinciale 11 settembre 1998, n. 10).
 - ✓ D.P.P. 17 agosto 2004, N. 11-21/Leg. – Modificazioni dell’articolo 16 del decreto del Presidente della Giunta provinciale n. 19-70/Leg dell’11 giugno 2001 (Approvazione del “Regolamento dell’accertamento con adesione e dell’omessa impugnazione”).
 - ✓ D.P.P. 17 agosto 2004, N. 12-22/Leg. – Modificazioni al regolamento di esecuzione dell’articolo 4, comma 3, della legge provinciale 11 settembre 1998, n. 10, concernente “Disciplina della tassa automobilistica provinciale”.
 - ✓ D.P.P. 13 settembre 2004, N. 13-23/Leg. – Modificazioni all’art. 16 del decreto del Presidente della Giunta provinciale 24 agosto 1998 n. 20-92/Leg. (Regolamento per l’utilizzazione del personale direttivo e docente per compiti connessi con la scuola ai sensi dei commi 7 e 8 dell’articolo 49 della legge provinciale 23 febbraio 1998, n. 3).
 - ✓ D.P.P. 14 settembre 2004, N. 14-24/Leg. – Modificazioni del decreto del Presidente della Giunta provinciale 19 giugno 2003, n. 11-132/Leg. [Regolamento concernente i Centri Autorizzati di Assistenza Agricola (legge provinciale 19 febbraio 2002, n. 1)]
 - ✓ D.P.P. 15 novembre 2004, N. 15-25/Leg. – Modifiche al decreto del Presidente della Giunta provinciale 21 ottobre 2002 n. 26-116/Leg. (regolamento di esecuzione del capo I della legge provinciale 23 novembre 1998, n. 17 – Interventi per lo sviluppo delle zone montane e s.m.)
 - ✓ D.P.P. 24 novembre 2004, N. 16-26/Leg. – Regolamento sulla liquidazione informatica e sul mandato informatico ai sensi dell’art. 41 ter della legge provinciale 14 settembre 1979, n. 7 (Norme in materia di bilancio e di contabilità generale della Provincia Autonoma di Trento).
 - ✓ D.P.P. 30 novembre 2004, N. 17-27/Leg. – Regolamento recante: “Istituzione di nuovi servizi, modificazioni alle competenze di alcuni servizi provinciali (art. 7, comma 1, della legge provinciale 17 giugno 2004, n. 6 e art. 65 della legge provinciale 3 aprile 1997, n. 7)”.
 - ✓ D.P.P. 2 dicembre 2004, N. 18-28/Leg. – Modifiche al decreto del Presidente della giunta provinciale 22 settembre 1987, n. 11-51/Legisl. (Emanazione del regolamento per l’esecuzione della legge provinciale 21 aprile 1987, n. 7 concernente “Disciplina delle linee funiviarie in servizio pubblico e delle piste da sci”).
 - ✓ D.P.P. 9 dicembre 2004, N. 19-29/Leg. – Modificazioni al decreto del Presidente della giunta provinciale 24 agosto 1998, n. 20-92/Legl. (Regolamento per l’utilizzazione di personale direttivo e docente per compiti connessi con la scuola ai sensi dei commi 7 e 8 dell’art. 49 della legge provinciale 23 febbraio 1998, n. 3).
 - ✓ D.P.P. 31 dicembre 2004, N. 20-30/Leg. – Modifica al decreto del Presidente della giunta provinciale 3 dicembre 1979, n. 22-18/Legisl. (Regolamento di esecuzione della legge provinciale 12 dicembre 1978, n. 60 recante “Norme per l’esercizio della pesca nella provincia di Trento”).

2. Il quadro programmatico e finanziario provinciale.

2.1 Documenti e indirizzi programmatici.

Il programma di sviluppo provinciale per la XIII Legislatura (2003-2006) la cui elaborazione è stata avviata e dovrebbe concludersi nel corso del 2005, non è stato ancora approvato, pertanto il quadro programmatico generale rimane ancorato al Programma di sviluppo provinciale per la XII Legislatura (2001-2003), approvato con Del. GP n. 881 in data 24 aprile 2002.

La delibera provinciale n. 2.187 del 24 settembre 2004 ha approvato il “Documento Preliminare” ai fini dell’adozione del nuovo Piano Urbanistico provinciale. Si rammenta che la L.P. 7 agosto 2003, n. 7, aveva approvato la variante 2000 al Piano Urbanistico provinciale preesistente (L.P. 9 novembre 1987, n. 26).

I documenti programmatici generali annuali relativi all’anno 2004 sono i seguenti:

- Documento di attuazione del programma di sviluppo provinciale relativo agli anni 2004/2006, redatto ai sensi dell’art. 11/bis della L.P. n. 4 del 1996 (sostituisce la relazione programmatica), approvato con Del. GP 12 marzo 2004, n. 602, che ha rappresentato di fatto la manovra economico-finanziaria per il 2004, in conseguenza del cambio di legislatura e dell’adozione da parte della Giunta uscente di un bilancio “tecnico” per il 2004. Alla delibera n. 602 ha fatto seguito la deliberazione 3 dicembre 2004 n. 2883 che ha completato l’ambito della manovra finanziaria per l’esercizio considerato;⁸
- Relazione di accompagnamento al bilancio di previsione 2004 ai sensi dell’art. 12 L.P. n. 7 del 1979;
- Relazione di accompagnamento all’assestamento di bilancio 2004 e pluriennale 2004-2006;
- Programma di gestione 2004, approvato in più soluzioni a mano a mano che si definiva il processo di riorganizzazione amministrativa con la rideterminazione delle strutture Dipartimentali e la revisione delle competenze di numerosi Servizi, nonché la modifica nella distribuzione degli incarichi dirigenziali, in forza, fra l’altro, delle delibere di Giunta 16 gennaio 2004, n. 28, 23 gennaio 2004, n. 70, 30 gennaio 2004, n. 164 e 16 aprile 2004, n. 796;
- Modifiche al Programma di gestione 2004, costituite dall’adeguamento del programma di gestione all’assestamento di bilancio (Del. GP n. 1215 del 4 giugno 2004), nonché dalla

⁸ Entrambi i documenti assumono a riferimento il quadro programmatico risultante dal Programma di Sviluppo provinciale della XII Legislatura sulla base degli otto assi strategici nei quali risulta articolato il citato PSP e tengono conto peraltro delle scelte programmatiche indicate nel Programma della Legislatura del Presidente e dei primi atti di indirizzo via via definiti dalla Giunta nel corso del 2004.

definizione del programma di gestione per le nuove strutture create a seguito della delega di funzioni dalla Regione alla Provincia di Trento (LR 17 aprile 2003, n. 3) ((Del. GP n. 2518 in data 5 novembre 2004).

2.2 Leggi e provvedimenti caratterizzanti la gestione finanziaria 2004.

La gestione finanziaria provinciale relativa all'esercizio 2004 è stata disciplinata dalle seguenti norme:

- disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2004 e pluriennale 2004–2006 (legge finanziaria) (L.P. 1 agosto 2003, n. 5);
- bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2004 e bilancio pluriennale 2004 – 2006 (L.P. 1 agosto 2003, n. 6);
- disposizioni per la formazione dell'assestamento del bilancio annuale 2004 e pluriennale 2004-2006 (legge finanziaria) (L.P. 12 maggio 2004, n. 4);
- assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2004 e del bilancio pluriennale 2004-2006 (L.P. 12 maggio 2004, n. 5).

2.3 Coerenza delle leggi finanziarie e di bilancio con le disposizioni della legge provinciale di contabilità: i documenti prodotti.

2.3.1 Legge finanziaria, legge annuale di adeguamento e bilancio di previsione.

L'art. 8, comma 3 della L.P. 19 febbraio 2002, n. 1, ha modificato l'art. 26 della legge di contabilità (L.P. n. 7 del 1979 e s.m.i.), che disciplinava i contenuti della legge finanziaria e della legge collegata. A partire dalla presentazione al Consiglio provinciale del bilancio di previsione 2003, non viene più prevista la "legge collegata". Secondo il nuovo testo del citato art. 26, la Giunta provinciale può presentare, entro il 31 gennaio di ciascun anno, un disegno di legge annuale di adeguamento della legislazione vigente. I contenuti della legge finanziaria sono stati ampliati in modo da poter ricoprendere modificazioni di norme che incidono sulla determinazione dei contributi, dei finanziamenti, dei trasferimenti e delle entrate, ivi comprese quelle che autorizzano la costituzione o la partecipazione della Provincia a società di capitali e la proroga o la variazione di termini. La legge finanziaria non può contenere norme di carattere ordinamentale ovvero organizzativo (prima della modifica la legge finanziaria non poteva contenere nuove imposte, tasse, contributi o disposizioni diverse da quelle previste nell'articolo 26 della legge di contabilità).

2.3.1.1 La legge finanziaria 2004 è stata approvata con la medesima legge che reca

l'assestamento del bilancio 2003 (Legge provinciale 1 agosto 2003 n. 5). Essa è inserita nel capo II della citata legge, dall'articolo 31 all'articolo 36. La prima legge finanziaria della XIII Legislatura è rappresentata, quindi, dalla legge finanziaria di assestamento al bilancio 2004, composta di 29 articoli, raggruppati per materia in 10 Capi, approvata con la L.P. 12 maggio 2004, n. 4.

Le indicazioni della manovra finanziaria provinciale 2004 relative alle materie di maggior rilievo si riassumono nei punti di seguito elencati:

➤ **Trasferimenti spettanti ai comuni.** La determinazione dei trasferimenti è effettuata sulla base di una aliquota, concordata ogni tre anni tra il Presidente della Provincia e la rappresentanza unitaria dei comuni, delle entrate iscritte nella categoria 4 (Devoluzione di tributi erariali in quota fissa) del titolo I del bilancio provinciale (con esclusione, fra l'altro, delle entrate derivanti dalla devoluzione del gettito dell'imposta sul valore aggiunto relativa all'importazione, nonché dei gettiti arretrati - art. 2, comma 2 della L.P. n. 36 del 1993). Per l'anno 2004 l'aliquota è stata fissata dall'art. 9 della legge finanziaria di assestamento 2004 (L.P. 12 maggio 2004, n. 4) nella percentuale del 22,1 per cento. I relativi importi spettanti ai Comuni sono quantificati nella tabella A allegata alla citata legge provinciale.

In particolare, l'ammontare dei trasferimenti in materia di finanza locale per l'esercizio considerato è pari a 454.720.049,00 euro, di cui 236.153.000,00 euro per spese correnti e 218.567.050,00 euro per spese in conto capitale. Fra queste ultime sono, fra l'altro, ricompresi: il Fondo per gli investimenti programmati dei Comuni (135.925.757,00 euro); il Fondo per gli investimenti di rilevanza provinciale 39.417.657,00 euro); il Fondo ammortamento mutui (4.121.843,00 euro); il Fondo per la montagna ex art. 3 L.P. 23 novembre 1998 n. 17 (3.600.000,00 euro).

Nella finanziaria 2003, il totale dei trasferimenti ricompresi nella percentuale, relativi agli artt. 5, 6, 6 bis, 11, 16 e 19 della L.P. n. 36 del 1993 (norme in materia di finanza locale), era pari a 416,14 milioni di euro, di cui 225 milioni di euro per spese correnti e 191,14 milioni di euro per spese in conto capitale.

➤ **Determinazione degli oneri per i rinnovi contrattuali.** La legge finanziaria per il 2004, riferita al bilancio di previsione non ha determinato gli oneri per i rinnovi contrattuali che sono stati, invece, definiti per il biennio 2004-2005 in forza degli articoli 1, 2 e 3 della legge finanziaria relativa all'assestamento 2004, sulla base del tasso programmato d'inflazione e del recupero del differenziale inflazionistico relativo al biennio 2002/2003, con specifico riferimento ai comparti del personale provinciale

delle autonomie locali, della scuola e del servizio sanitario provinciale. Ciò ha comportato, per l'anno 2004 autorizzazioni di spesa ammontanti a 33,5 milioni di euro distinti in: 7,9 milioni di euro per il comparto autonomie locali, 13,3 milioni di euro per il comparto scuola e 12,2 milioni di euro per il comparto sanità. Le autorizzazioni sono sintetizzate per gli anni 2004 e 2005 nel seguente prospetto.

COMPARTI	(in milioni di euro)		
	2004	2005	Variazioni 2005/2004 %
Totale Autonomie locali	7,943	11,349	42,8
di cui:			
amministrativi	4,998	7,141	42,8
dirigenti	0,384	0,549	42,9
direttori	0,416	0,594	42,7
Comprensori ed enti destinatari di trasferimenti	2,145	3,065	42,8
Totale scuola	13,339	15,461	15,9
di cui			
docenti	13,030	15,011	15,2
dirigenti	0,309	0,450	45,6
Totale sanità	12,25	17,5	42,8
TOTALE GENERALE	33,532	48,310	44,1

- Determinazione della dotazione complessiva del personale provinciale a tempo indeterminato e relativo limite di spesa (*art. 7 della legge finanziaria 2003 e art. 31 legge finanziaria 2004, art. 4 legge finanziaria assestamento*).

Nel prospetto seguente vengono messe a raffronto le dotazioni fissate dalla legge finanziaria 2004 alle date del 31 dicembre 2003 e del 31 dicembre 2004.

COMPARTO	31/12/2003	31/12/2004
Autonomie locali (dirigenza + personale delle aree funzionali)	3.925	3.895
Scuola *	2.165	2.165
Totale dotazione (escluso pesonale insegnante della scuola a carattere statale)	6.090	6.060
Scuola (personale insegnante della scuola a carattere statale)	6.775 (a.s. 2003/2004)	6.775 (a.s. 2003/2004)

*personale non insegnante delle scuole a carattere statale, personale insegnante della formazione professionale e della scuola per l'infanzia, personale coordinatore pedagogico e personale assistente educatore

Il limite di spesa per l'anno 2004 è stato fissato con la finanziaria relativa al preventivo in 263 milioni di euro per il personale provinciale, escluso il personale insegnante della scuola a carattere statale (ai sensi dell'art. 63 della L.P. n. 7 del 1997), e in 299 milioni di euro per il personale insegnante della scuola a carattere statale (ai sensi dell'art. 19. comma 8 della L.P. n. 1 del 2002). La somma risultante è pari a 562 milioni di euro. Tali importi non comprendono gli oneri per la contrattazione collettiva.

Con la legge finanziaria relativa all'assestamento, i limiti di spesa sopra esposti, sono stati rideterminati, tenendo conto degli oneri per la contrattazione. I nuovi limiti fissati sono pari rispettivamente a 272 milioni di euro e a 312 milioni di euro, portando così la spesa a 584 milioni di euro. Nella spesa non rientrano gli oneri relativi al personale assunto con contratto di diritto privato per la realizzazione di lavori, interventi e attività sulla base di particolari norme di settore.

Il disegno di legge di approvazione del bilancio di previsione per l'esercizio considerato è stato presentato al Consiglio provinciale il 30 maggio 2003, rispettando il termine previsto dal comma 1, art. 12, della legge di contabilità provinciale (che lo fissa al 31 ottobre dell'anno precedente). Il disegno di legge è stato approvato con la L.P. 1 agosto 2003, n. 6 prima della conclusione della XII Legislatura.

Il Documento di attuazione del programma di sviluppo provinciale⁹ è stato presentato successivamente al Consiglio provinciale unitamente al disegno di legge relativo all'assestamento del bilancio 2004.

L'art. 6 della L.P. n. 6 del 2003 ha determinato il totale delle entrate delle quali è prevista la riscossione e il totale delle spese delle quali è autorizzato il pagamento, pari a 3.600 milioni di euro (3.382,8 milioni di euro nel 2002), ad esclusione dei movimenti finanziari relativi alle anticipazioni di cassa e delle poste contabili che non danno luogo ad effettive movimentazioni di tesoreria, come stabilito all'art. 12, comma 3 della legge di contabilità. Il medesimo comma prevede anche che il totale delle spese non superi il totale delle entrate, *tenendo conto dei presunti saldi iniziali di cassa*¹⁰.

Nel preventivo di cassa 2004, approvato con delibera n. 3.369 del 30 dicembre 2003, è stato applicato, inizialmente, un presunto deficit di cassa (applicazione della presumibile effettiva scopertura di cassa autorizzata con l'anticipazione) di 100 milioni di euro (per l'anno 2003 ammontava a 52 milioni di euro). Pertanto, il totale delle autorizzazioni di cassa a disposizione dei diversi centri di responsabilità (incluso il fondo di riserva di cassa) risultava di 3.500 milioni di euro (per l'anno 2003 ammontava a 3.548 milioni di euro), dei quali 2.110 milioni di euro per le spese correnti e 1.390 milioni di euro per altre spese.

Le disposizioni intervenute successivamente all'approvazione del bilancio di previsione si possono ricondurre a: 1) la rilevazione del deficit di cassa 2003 risultante dal rendiconto 2003 (la cui legge di approvazione peraltro non è ancora intervenuta), pari a 128,8 milioni di euro; 2)

⁹ Documento redatto ai sensi dell'art. 11 bis della LP n. 4/96, introdotto dall'art. 6, comma 7, della LP n. 1/2002.

¹⁰ Il comma 4 dell'art. 2 della Lp n. 9 del 23 novembre 2004 prevede (in sede di approvazione del bilancio di previsione 2005) di tener conto anche delle giacenze sulle apposite contabilità speciali presso il tesoriere della Provincia ai sensi dell'art. 9 bis, comma 3 bis della LP 7/79. L'articolo è stato infatti sostituito dalla medesima legge.

l'aumento, in sede di approvazione dell'assestamento del bilancio 2004, di 400 milioni di euro del limite all'importo totale riscossioni e pagamenti; 3) la definizione dell'ammontare complessivo del limite dei pagamenti correnti pari a 2.202,7 milioni di euro a seguito dell'intesa con lo Stato per il Patto di stabilità; 4) l'integrazione dell'importo di 4,4 milioni di euro al totale delle riscossioni a seguito del trasferimento di funzioni dalla Regione alla Provincia (in applicazione della legge regionale 17 aprile 2003, n. 3).

Il documento tecnico di accompagnamento e di specificazione è stato redatto secondo la disposizione di cui al comma 10 dell'art. 12 della legge di contabilità (articolazione delle unità previsionali di base in capitoli ed eventualmente in articoli).

Spesa per il personale

Il bilancio di previsione 2004 ha indicato, in specifiche tabelle, per il triennio 2004/2006:

- 1) la spesa per il personale a carico diretto del bilancio della Provincia, pari rispettivamente a 562,25 milioni di euro (2004), 560,95 milioni di euro (2005) e 560,95 milioni di euro (2006), non sono stati considerati gli importi relativi agli oneri per i rinnovi contrattuali nel triennio 2004/2006, in quanto trattasi di un bilancio tecnico;
- 2) le unità fisiche di personale a tempo indeterminato in servizio, distinte per figura professionale, il cui totale è pari a 6210 (dati riferiti al 30 aprile 2003);
- 3) la struttura organizzativa esistente al maggio 2003.;
- 4) il numero dei docenti della scuola, distinti per grado (2.788 alle elementari, 1.850 alle medie, 1.797 alle superiori) e 86 dirigenti, per un totale di 6521 (dati anno scolastico 2002-2003);
- 5) la spesa del personale dell'Azienda provinciale per i servizi sanitari nel quinquennio 2002/2006, pari rispettivamente a 334,56 milioni di euro, 350,45 milioni di euro (2003), 355,82 milioni di euro (2004) e 360,72 milioni di euro (2005) e 360,72 milioni di euro (2006);
- 6) il personale dell'Azienda provinciale per i Servizi sanitari in servizio al 31 dicembre 2002 (distinto tra dirigenti medici e veterinari, altri dirigenti, personale del comparto, personale a disposizione), per un totale di 6.628 unità (+1 unità rispetto al 2003 e +21 unità rispetto al 2002).

Il comma 1 dell'art. 78/bis stabilisce: "*Il bilancio pluriennale della Provincia indica, in apposite parti descrittive, l'ammontare globale della spesa di personale a qualsiasi titolo prevista in ciascun anno di riferimento con specificazione degli oneri conseguenti ai rinnovi contrattuali, la struttura organizzativa, l'organico complessivo, nonché le dotazioni di personale effettivamente in servizio*".

La legge di bilancio ha quindi rispettato (ad eccezione degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali, determinati con l'assestamento di bilancio) quanto stabilito. Se ne ricava una previsione di spesa totale per il 2004 (escludendo gli oneri contrattuali) di 918.071.935 euro¹¹ per 19.359¹² dipendenti. La spesa unitaria prevista risulta pari a circa 47.424 euro con una leggera flessione rispetto alla spesa unitaria calcolata per l'esercizio 2003.

2.4 Profilo statistico provinciale.

Nella disamina dell'attività svolta dall'amministrazione provinciale con riferimento alla gestione dell'esercizio 2004, è interessante focalizzare l'attenzione su alcuni dei dati e delle informazioni contenuti nel "Rapporto sulla situazione economica e sociale del Trentino", edito nel 2004 dal Servizio Programmazione della Provincia autonoma di Trento.

Dalla lettura dei predetti dati è possibile ricostruire il profilo statistico della Provincia per l'anno 2004 che risulta quanto mai utile a cogliere quale sia, in concreto, il contesto socio-economico nel quale la stessa ha definito gli indirizzi programmatici, ed ha condotto l'azione di provvista finanziaria e ha realizzato, per i diversi settori, le politiche di spesa.

Il territorio della Provincia autonoma di Trento che si estende per 6.207 Kmq, pari a poco meno del 3 per cento del territorio nazionale comprende ben 223 comuni. La popolazione residente al 1° gennaio 2004 era pari a 490.829 unità, vale a dire circa lo 0,8 per cento della popolazione italiana (che dai dati del censimento 2001 risulta essere pari a 57.888.245), registrando un aumento rispetto all'anno precedente di circa l'1,6 per cento. La densità demografica è pari a 79 abitanti per Kmq. L'andamento del saldo naturale della popolazione, secondo valori stimati con un modello di proiezione demografica, è positivo, e differisce rispetto all'anno 2004 dello 0,53 per cento.

La percentuale di residenti, di età eguale o superiore a 65 anni, rimane comunque più elevata di quella di età pari o inferiore ai 15 anni.

Per quanto riguarda il rapporto di dipendenza demografica, vale a dire l'incidenza dei soggetti ultra sessantacinquenni sugli individui in età lavorativa, si può stimare che nel 2004, nella provincia di Trento, fossero presenti circa 3 anziani ogni 10 soggetti in età lavorativa. Tale rapporto peggiora prendendo in considerazione non i soggetti in età lavorativa ma le persone effettivamente occupate: 4,3 anziani ogni 10 persone occupate.

¹¹ Importo derivante dalla somma di 562.251.935 euro relativa alla spesa del personale provinciale in servizio (incluso personale scolastico e al netto della spesa per il personale in quiescenza e oneri per rinnovi contrattuali) con 355.820.000 euro relativo al personale dell'Azienda provinciale per i servizi sanitari.

¹² Numero risultante dalla somma di 6.210 unità fisiche relative al personale a tempo indeterminato in servizio presso la Pat (30 aprile 2003), di cui 944 a tempo parziale, con 6.521 docenti della scuola (anno scolastico 2002-2003 – esclusi i supplenti con incarico annuale e per brevi periodi pari a 1.700 unità), con 6.628 unità di personale dell'APSS.

In ambito scolastico, la domanda di istruzione rivolta alle secondarie superiori ed all'università è in continua crescita. In particolare, nell'anno scolastico 2003/2004 quasi i 9/10 dei licenziati dalle scuole medie inferiori si sono iscritti alle secondarie superiori. Il tasso di passaggio alla scuola secondaria superiore si è attestato all'88,9 per cento, contro il 95,0 per cento della media nazionale. Per quanto riguarda la formazione universitaria rispetto all'anno accademico 1999-2000 il tasso di passaggi dalla secondaria superiore all'università è aumentato di quasi 20 punti percentuali, raggiungendo quota 71,4 per cento.

Si possono rilevare, come riscontrato nel 2003, disparità di genere nelle *chance* di partecipazione al mercato del lavoro. Nella provincia di Trento nell'anno 2004, il divario tra il tasso di attività maschile e quello femminile è stimato nella percentuale del 19 per cento, inferiore comunque al dato medio nazionale (24,4 per cento) comunque identico a quello registrato nelle Regioni del Nord-Est. Il tasso di occupazione totale è pari al 65,2 per cento. Il tasso di occupazione maschile raggiunge il 76,6 per cento ed il tasso di occupazione femminile il 57,7 per cento di 4 punti percentuali inferiore alla media UE e di 1 punto percentuale inferiore alla media italiana del 58,5 per cento.

3. Il rendiconto.

Il rendiconto per l'anno 2004 è stato approvato dalla Giunta provinciale con delibera n. 938 del 13 maggio 2005 e presentato alla Corte il successivo 20 maggio 2005, nel rispetto, dunque dei tempi previsti dall'art. 77 della legge di contabilità provinciale che fissa al 31 maggio dell'anno successivo a quello dell'esercizio di riferimento il termine massimo per l'adozione. Il documento contabile è accompagnato dall'attestazione dei dirigenti dei servizi Bilancio e Ragioneria ed Entrate che i dati riportati nel rendiconto sono quelli risultanti dalle scritture contabili tenute dagli stessi Servizi¹³. Si osserva che il rendiconto sottoposto alla Sezione di Controllo della Corte dei conti non era accompagnato da alcuna relazione illustrativa che potrebbe utilmente corredare il documento quale essenziale strumento di integrazione conoscitiva dei dati finanziari in esso esposti, funzionale alle attribuzioni della Corte in ordine alla parificazione.

¹³ PAT – Dipartimento Affari Finanziari nota n. 609/2005-D317 del 16 maggio 2005.

3.1 Coerenza del rendiconto con le disposizioni della legge provinciale di contabilità: i documenti prodotti.

I contenuti del rendiconto generale della Provincia autonoma di Trento sono indicati nell'art. 73 della legge di contabilità. Il documento comprende il conto finanziario e il conto generale del patrimonio, che include tra l'altro la dimostrazione dei punti di concordanza tra la contabilità di bilancio e quella patrimoniale.

L'ultimo comma dell'articolo citato prevede che al rendiconto sottoposto all'approvazione da parte del Consiglio provinciale venga allegata una relazione concernente i dati consuntivi, nonché i documenti di cui all'art. 26 della L.P. 8 luglio 1996, n. 4, vale a dire un rapporto sulla situazione economica e sociale della Provincia e un rapporto di gestione relativo allo stato di attuazione delle politiche d'intervento, ai risultati conseguiti e agli effetti dell'intervento pubblico¹⁴. Tali documenti corredano il disegno di legge per l'approvazione del rendiconto, presentato dalla Giunta provinciale al Consiglio provinciale in conformità alla deliberazione della Corte dei conti (art. 77 della L.P. n. 7 del 1979 e art. 26 della L.P. n. 4 del 1996). Al momento, come appare evidente, non sono ancora disponibili i rapporti relativi al 2004.

Il comma 2 dell'art. 78/bis, prevede: "Il rendiconto generale della Provincia indica l'ammontare globale delle spese di personale a qualsiasi titolo corrisposte nell'esercizio, con specificazione degli oneri conseguenti ai rinnovi contrattuali". Il rendiconto espone in un'apposita tabella l'ammontare complessivo delle spese per il personale, come riportato a pagina 1359 del rendiconto 2004. Il comma 2 dello stesso articolo stabilisce che nel rapporto annuale sullo stato di attuazione del programma di sviluppo provinciale e dei progetti, devono essere esposti i risultati della gestione del personale con riferimento agli obiettivi prefissati dagli atti di programmazione."

Il documento è prodotto in sede di presentazione al Consiglio Provinciale del disegno di legge di approvazione del rendiconto generale¹⁵.

3.2 La spesa del personale: confronto rendiconto/preventivo.

I prospetti relativi alla spesa del personale redatti ai sensi dell'art. 78 bis della legge di contabilità, allegati rispettivamente al bilancio preventivo e al rendiconto, seguono per l'esercizio 2004 la medesima tecnica espositiva. La spesa per il personale dell'Azienda

¹⁴ L'articolo 6 della L.P. 22 marzo 2001, n. 3 ha modificato l'articolo 26 della L.P. n.4/96 variando la denominazione dei due rapporti nei termini indicati nel testo.

¹⁵ Per l'anno 2003 è stato presentato il "Rapporto di gestione" (art. 26 L.P. n. 4/96 e ss.mm.

provinciale per i servizi sanitari non è direttamente esposta nel rendiconto: essa è compresa nelle risorse trasferite all’Azienda. Tenendo conto di ciò, si evidenziano i rapporti tra previsioni iniziali e stanziamenti definitivi così come esposti nella seguente tabella unitamente ai pagamenti complessivi.(vedi infra par.7)

RAFFRONT TABELLE ALLEGATE AL PREVENTIVO E AL RENDICONTO SULLA SPESA PER IL PERSONALE (ART. 78 BIS LP 7/79)				
(in migliaia di euro)				
	Previsioni iniziali (a)	Stanziamenti definitivi (b)	b-a	Pagamenti complessivi (c)
Personale Provincia in servizio				
Retribuzioni complessive ed oneri riflessi (*)	254.928	260.301	5.373	252.123
Fondi contratto	0	8.829	8.829	0
Rimborso comandati da altri enti	2.252	3.252	1.000	4.925
Spesa per comandati presso altri enti	2.618	2.618	0	2.249
Anticipazioni I.P.S. (o TFR)	3.050	2.546	-504	2.425
TOTALE 1	262.848	277.546	14.698	261.722
Personale Provincia in quiescenza				
Pensioni	1.978	780	-1.198	679
Indennità premio di servizio	6.555	3.774	-2.781	4.634
TOTALE 2	8.533	4.554	-3.979	5.313
Personale delle scuole a carattere statale				
Retribuzioni complessive e oneri riflessi (*)	299.403	304.375	4.972	307.963
Fondi contratto	0	10.308	10.308	0
TOTALE 3	299.403	314.683	15.280	307.963
TOTALE GENERALE	570.784	596.783	25.999	574.998

* Gli importi relativi alla voce retribuzioni complessive ed oneri riflessi (rif. Totale 1) non corrispondono a quelli che appaiono nei prospetti allegati al preventivo e al rendiconto, dove gli importi relativi alle retribuzioni complessive ed oneri, pari rispettivamente a 554.332 migliaia di euro, a 583.813 migliaia di euro, a 560.086 migliaia di euro, sono comprensivi degli importi relativi agli insegnanti scuole statali (299.404. 314.683, 307.963), inseriti nel TOTALE 3, e sono al netto dei fondi contrattuali. Gli oneri per i rinnovi contrattuali non sono stati stabiliti a preventivo in quanto è stato approvato un bilancio preventivo “tecnico”.

Dall'esame della tabella si ricava che, le previsioni iniziali per la spesa di personale complessivamente intesa ammontano a 570,8 milioni di euro, gli stanziamenti definitivi ammontano a 596,8 milioni di euro (nel 2003 erano 575 milioni di euro).

La spesa da riferire al *personale effettivamente in servizio presso la Provincia con esclusione quindi delle voci relative al personale provinciale in quiescenza e comandato* era prevista come stanziamenti iniziali per un totale di 557,4 milioni di euro e le risultanze da rendiconto espongono stanziamenti definitivi per euro 586,4 milioni di euro.

3.3 Il patto di stabilità interno.

La legge 27 dicembre 2002, n. 289, all'art. 29 regola il Patto di stabilità Interno per gli enti territoriali. Il comma 18, in particolare, prevede, per le Regioni a Statuto speciale e per le