

1.22 STUDIO

SULL'ECONOMIA ALTOATESINA

ANALISI ECONOMICA DEL BILANCIO PROVINCIALE

SALUTE FINANZIARIA, ANALISI DELLE ENTRATE
E DELLA SPESA, CONTENUTO INFORMATIVO

IRE

Istituto di
ricerca economica



CAMERA DI COMMERCIO,
INDUSTRIA, ARTIGIANATO
E AGRICOLTURA DI BOLZANO

ANALISI ECONOMICA DEL BILANCIO PROVINCIALE

**SALUTE FINANZIARIA,
ANALISI DELLE ENTRATE E DELLA SPESA,
CONTENUTO INFORMATIVO**

Gli studi dell'IRE sono orientati alla soluzione di problemi riguardanti importanti aspetti dell'economia altoatesina. La trattazione comprende l'analisi della letteratura scientifica e di studi analoghi, nonché degli aspetti teorici e metodologici.

Per una maggiore leggibilità, nei nostri studi e rapporti rinunciamo all'uso della doppia forma maschile e femminile. I sostantivi riferiti a persone sono quindi da attribuire a entrambi i sessi.

Editore

© 2022 Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura di Bolzano
Via Alto Adige 60, 39100 Bolzano

Direttore responsabile

Alfred Aberer

Pubblicato in Aprile 2022

Autorizzazione del Tribunale di Bolzano con decreto n. 3/99

La riproduzione e la diffusione, anche parziali, sono ammesse solo con la citazione della fonte (editore e titolo).

Autori

Emanuele Padovani

Nicola Riz

Felix Steinwandter

Luciano Partacini

Collaborazione

Margherita Franch

Redazione

IRE – Istituto di ricerca economica della Camera di commercio di Bolzano

Direzione

Georg Lun

Consulenza scientifica

Emanuele Padovani

Grafica e impaginazione

Friesenecker & Pancheri

Stampa

Südtirol Druck, Cermes

Citazione consigliata

IRE (2022): Analisi economica del bilancio provinciale. Salute finanziaria, analisi delle entrate e della spesa, contenuto informativo. IRE Studio 1.22. Camera di commercio di Bolzano (Ed.)

Informazioni

IRE – Istituto di ricerca economica della Camera di commercio di Bolzano

Via Alto Adige 60, 39100 Bolzano

T +39 0471 945 708

ire@camcom.bz.it

Ulteriori pubblicazioni sul sito web

www.ire.bz.it



Michl Ebner

Premessa

Il bilancio è lo strumento principale attraverso cui le amministrazioni pubbliche danno conto ai cittadini della gestione delle risorse prelevate dalla collettività. È pertanto interesse di tutti leggere e comprendere le molte informazioni in esso contenute. Ciò vale a maggior ragione per la Provincia Autonoma di Bolzano, alla luce dell'elevata autonomia finanziaria che lo Statuto di Autonomia riserva all'Alto Adige. Alla Provincia, infatti, sono attribuite molte competenze, che essa può gestire e finanziare attraverso il proprio bilancio.

Nel presente lavoro, reso possibile anche grazie alle informazioni fornite dall'amministrazione provinciale, l'IRE – Istituto di ricerca economica della Camera di commercio di Bolzano – ha operato un'analisi delle entrate e delle spese della Provincia, evidenziando inoltre come le risorse pubbliche vengano ripartite tra i diversi ambiti e tra le varie categorie di soggetti beneficiari.

Lo studio mostra come l'attenta e prudente gestione delle risorse degli ultimi anni abbia garantito la solidità delle finanze pubbliche locali, generando le risorse che hanno permesso all'amministrazione provinciale di intervenire a sostegno delle imprese e della popolazione altoatesina durante il primo anno di pandemia. Al contempo, però, esso individua margini di miglioramento affinché il bilancio possa divenire sempre più uno strumento di policy-making e la base per una discussione politica e strategica che coinvolga gli organi politici e i diversi stakeholder.

A handwritten signature in black ink, which appears to read "Michl Ebner".

On. Michl Ebner

Presidente della Camera
di commercio di Bolzano

INDICE

Analisi economica del bilancio provinciale

Sintesi	9
Abstract	11
1 Introduzione	13
2 Situazione finanziaria	15
2.1 Le entrate	15
2.2 Le spese	18
2.3 Il Fondo Pluriennale Vincolato	19
2.4 Gli equilibri della gestione finanziaria	20
2.5 L'indebitamento	22
3 Il ruolo di società partecipate e organismi controllati	25
4 La destinazione della spesa	29
4.1 La spesa per missioni	29
4.2 La spesa per il personale	32
4.3 I destinatari dei contributi economici	33
4.4 I fondi di rotazione	36
5 Scostamenti tra preventivo e consuntivo	39
5.1 Le entrate	39
5.2 Le spese	41
6 Un confronto con la Provincia Autonoma di Trento	45
6.1 La situazione finanziaria	45
6.2 Il ruolo di società partecipate e organismi controllati	49
6.3 La destinazione della spesa	49
6.4 Scostamenti tra preventivo e consuntivo	52
7 Conclusioni	55
7.1 Il bilancio: uno strumento di prudente gestione amministrativa, più che di policy-making e informazione	55
7.2 La PAB gestisce risorse pari a quasi un quarto del PIL	56
7.3 Allocazione delle risorse: forte attenzione al sociale e ai trasporti	56
7.4 Accumulo di risorse: dal 2020 inversione di tendenza per dare impulso agli investimenti	57
7.5 Pandemia: i conti reggono, ma continueranno a reggere anche in futuro?	57
7.6 Proposte e linee di sviluppo	57
Allegato A: Denominazione abbreviata delle missioni	59
Allegato B: Riclassificazioni	60
Allegato C: Indicatori	62
Riferimenti bibliografici	65

La Provincia Autonoma di Bolzano (PAB) gestisce un volume di risorse pari a 5,8 miliardi di euro¹, corrispondenti a quasi un quarto del PIL dell'Alto Adige. Lo Statuto di Autonomia, infatti, le attribuisce una lunga serie di competenze che coinvolgono gran parte della vita di cittadini e imprese. Tuttavia, per un osservatore esterno risulta difficile farsi un'idea accurata della situazione finanziaria dell'ente provinciale e comprendere l'utilizzo delle risorse nei vari ambiti in cui si concentra l'intervento pubblico. L'analisi dei documenti di bilancio relativi al quadriennio 2017-2020, esposta nel presente lavoro, permette di tracciare un quadro generale di questi aspetti, verificando al contempo come le finanze della PAB abbiano reagito nel primo anno di crisi economica e sanitaria legata alla diffusione di Covid-19.

Sotto il profilo finanziario, il bilancio della PAB si presenta estremamente solido: nel quadriennio 2017-2020 la PAB ha fatto costantemente registrare avanzi di competenza, ossia differenziali positivi fra entrate e spese di competenza dell'anno in corso, pari mediamente a 446 milioni di euro. Tali avanzi di competenza si sono in parte accumulati, facendo aumentare anno dopo anno il risultato di amministrazione complessivo. In particolare, nel 2020 il risultato di amministrazione disponibile, ovvero la parte del risultato di amministrazione liberamente spendibile, era pari a 381 milioni di euro. Al contempo, l'indebitamento è quasi nullo. Ciò colloca l'Alto Adige tra i territori più virtuosi nel contesto non solo italiano, ma anche europeo.

Considerando invece gli ambiti di spesa, nel presente lavoro si procede ad un confronto con la Provincia Autonoma di Trento (PAT), unico ente in Italia che sia effettivamente comparabile per dimensione e competenze. Da tale raffronto emerge una maggiore attenzione della PAB rispetto alla PAT per le missioni relative al *Sociale* e ai *Trasporti*. Per quanto riguarda invece le missioni maggiormente inerenti all'economia, la PAB mostra una spesa maggiore solamente per l'*Agricoltura* (PAB 200 euro pro capite, PAT 108), mentre le risorse assegnate allo *Sviluppo economico* (PAB 549, PAT 620) e al *Turismo* (PAB 75, PAT 125) sono inferiori rispetto a quanto impegnato dalla PAT. Nel 2020, tuttavia, la PAB ha saputo mobilitare consistenti risorse per sostenere l'economia altoatesina durante il primo anno di pandemia.

Circa i due terzi delle risorse a disposizione della PAB vengono trasferiti ad altri soggetti, quali le amministrazioni locali (azienda sanitaria e comuni), imprese, istituzioni sociali, famiglie e lo Stato per quanto concerne il contributo al miglioramento della finanza pubblica nazionale. In particolare, l'importo direttamente erogato alle imprese nel triennio precedente la pandemia (2017-2019) è stato mediamente pari a 275 milioni di euro l'anno, di cui 163 milioni per investimenti. Nel 2020, a seguito della crisi Covid, il volume dei trasferimenti è aumentato a 389 milioni di euro, di cui 158 milioni per investimenti.

Il presente lavoro mostra inoltre che i conti provinciali hanno complessivamente retto all'impatto del primo anno di pandemia, ma per il futuro ci si attende un'ulteriore riduzione delle risorse disponibili, che si manifesterà con un certo ritardo temporale per via dei meccanismi attraverso cui il gettito delle principali imposte

¹ Al netto delle uscite per conto terzi e partite di giro.

(quali ad esempio l'IRPEF, l'IRES e l'IVA) viene attribuito alla PAB dallo Stato. Ciò fa nascere l'esigenza di approfondire ulteriormente come le dinamiche congiunturali si riverberino sulle entrate fiscali della Provincia.

Dall'analisi emerge infine come il bilancio provinciale rappresenti essenzialmente uno strumento autorizzatorio e di prudente gestione amministrativa, piuttosto che di policy-making. Ciò garantisce sicuramente la sostenibilità delle politiche economiche ed è funzionale ad una buona gestione delle risorse pubbliche, ma comporta al contempo un impoverimento della valenza informativa del bilancio di previsione per la discussione politica. Le risorse che il bilancio di previsione mette a disposizione per finanziare la spesa sono infatti sistematicamente molto inferiori rispetto a quelle che effettivamente si renderanno disponibili durante l'esercizio. Da ciò derivano altresì difficoltà per diverse ripartizioni provinciali, chiamate a programmare la spesa tenendo conto delle risorse aggiuntive che verranno loro successivamente attribuite in sede di assestamento o con variazioni di bilancio. Ai fini di una maggiore efficienza operativa, sarebbe pertanto auspicabile che l'amministrazione provinciale riuscisse a ridurre il divario tra risorse previste ad inizio esercizio ed effettive disponibilità rilevate a consuntivo.

Un ulteriore limite dei documenti di bilancio messo in luce dal presente lavoro riguarda la comprensione dell'effettivo andamento nel tempo degli investimenti e delle risorse ad essi destinate. Un'analisi in tal senso è resa difficile a causa delle dinamiche del Fondo Pluriennale Vincolato (FPV). Nel caso della PAB, in particolare, le risorse del FPV iscritte in entrata in ciascun esercizio sono tendenzialmente imputate per la gran parte all'esercizio stesso, e solo in misura minima agli esercizi successivi, indipendentemente dall'effettivo momento in cui è presumibile avvenga la futura spesa. Ciò ha il vantaggio di rendere immediatamente disponibili all'Amministrazione le risorse accantonate nel FPV, ma riduce la capacità del FPV stesso di informare circa i tempi attesi di effettiva realizzazione degli investimenti. Accade infatti sistematicamente che una parte consistente di tali risorse non siano effettivamente impegnate nel corso dell'esercizio e vengano pertanto reimputate agli esercizi successivi. Si perde così il collegamento tra la pianificazione dell'impiego delle risorse e l'effettivo andamento dei lavori, indebolendo il ruolo del bilancio come strumento di controllo della capacità della PAB di sviluppare i progetti di investimento e rispettarne i cronoprogrammi operativi.

Economic analysis of the Autonomous Province of Bolzano/Bozen budget

The Autonomous Province of Bolzano/Bozen (South Tyrol) manages an amount of 5.8 billion euros of resources², corresponding to almost a quarter of South Tyrol's GDP. The Autonomy Statute grants South Tyrol a wide range of functions that affect many aspects of the daily lives of citizens and businesses. However, it is difficult for external stakeholders to get an accurate overview of the financial performance and condition of the provincial administration and to comprehend the allocation of financial resources among the many areas of public intervention. The following analysis of the financial reports for the period 2017–2020 outlines these topics. In addition, the impact of the economic and health crisis due to Covid-19 on the finances of the Autonomous Province of Bolzano is assessed. It must be noted that the financial reports analysed were prepared according to the commitment-base budgetary accounting where expenditures accounted in a given year represent the amount of financial obligations assumed in that year.

From a financial point of view, the Autonomous Province of Bolzano is extremely solid: between 2017 and 2020 it has consistently achieved budget surpluses accounting on average to 446 million euros. Those surpluses have partly accumulated, causing reserves to increase year after year. In 2020, the available reserves, which are the part of the reserves that have not been already committed to specific investments and therefore can be freely spent, amounted to 381 million euros. At the same time, debt was almost zero. This places South Tyrol among the most virtuous regions not only in Italy, but also in Europe.

With respect to the allocation of resources, i.e. expenditures sorted by functions, a comparison was made with the Autonomous Province of Trento (Trentino), which is the only public administration in Italy similar in terms of size and competences. The comparison shows that South Tyrol allocates more funds than Trentino to *Social Affairs* and *Transport*, but less to *Economic Development* (South Tyrol 549 euros per capita; Trentino 620) and *Tourism* (South Tyrol 75 euros per capita; Trentino 125). Among the most important areas of intervention for the economy, South Tyrol shows a higher expenditure than Trentino only for *Agriculture* (South Tyrol 200 euros per capita; Trentino 108). In 2020, however, the Autonomous Province of Bolzano allocated considerable resources to support the South Tyrolean economy during the first year of the pandemic.

About two-thirds of the resources available to the Autonomous Province of Bolzano are transferred to other entities, such as local governments (public health authority and municipalities), businesses, social institutions, households and to the Italian State as a contribution to fiscal consolidation at national level. The amount directly transferred to businesses in the three years prior to the pandemic (2017–2019) averaged 275 million euros per year, including 163 million euros for investments. In 2020, following the Covid-19 crisis, the volume of transfers to businesses increased to 389 million euros, of which 158 million were for investments. Moreover, this report shows that the provincial finances have overall withstood the impact of the first year of the pandemic. However, a further reduction in tax revenues is expected in the future due to time lags caused by the mechanisms regulating how the Italian State attributes the revenues of the main taxes (such

² Excluding transactions on behalf of others

as IRPEF – personal income tax, IRES – corporate income tax and IVA – value added tax) to the Autonomous Province of Bolzano. It is therefore necessary to further study the dynamics that regulate South Tyrol's tax revenues, in order to understand how the economic cycle will affect future budgets.

Finally, our analysis points out that the provincial budget essentially represents an instrument for the authorisation and prudent management of public expenditures, rather than for accountability and policymaking. This ensures the sustainability of the implemented economic policies and is conducive to good management of public resources but makes budget documents less informative for political discussion and external stakeholders. Indeed, resources allocated by the budget to the various departments of the provincial administration are often much lower than those actually available during the year. This also leads to difficulties for various provincial departments, which need to plan their expenditure considering the additional resources that will become available during the year. In order to maximise the operational efficiency of the administration, it would therefore be desirable to reduce the gap between the forecasts in the budget and the resources that actually will be available.

This report highlights a further limitation of the financial reports, namely the lack of information they provide on the actual dynamics over time of the investments and the resources allocated to them. This is due to the use made by the Autonomous Province of Bolzano of the Fondo pluriennale vincolato – FPV, a particular accounting mechanism which aims to report the amount of reserves that will cover future expenditures: in each financial year, most resources of the FPV are allocated to the current year itself, and very few to the following years, regardless of when the related expenditures are likely to occur. The advantage of this approach is that the resources provided by the FPV are immediately available to the administration for expenditure. However, at the same time it also reduces the information provided by the FPV on the expected timing of investments. In fact, it systematically happens that a substantial part of these resources is not actually spent during the year and is therefore reallocated to subsequent years. As a result, the link between financial planning and the actual spending of resources (determined by the progress of works) is lost. Moreover, the usefulness of the financial report as a controlling tool to monitor the development of investment projects and the compliance with the operational programmes is weakened as well.

1. INTRODUZIONE

Analisi economica del bilancio provinciale

L'ente Provincia Autonoma di Bolzano (PAB), costituisce un importante sostrato sul quale poggia il sistema economico-sociale dell'Alto Adige. Tuttavia, date le vaste competenze che lo Statuto di Autonomia attribuisce alla Provincia, per un osservatore esterno risulta difficile farsi un'idea accurata della situazione finanziaria dell'ente e comprendere l'utilizzo delle risorse nei vari ambiti in cui si concentra l'intervento pubblico. La conoscenza di questi aspetti è imprescindibile per un dibattito politico consapevole tra i diversi stakeholder circa le scelte allocative delle risorse pubbliche.

Nello specifico, è particolarmente importante per i decisori politici e, più in generale, per i portatori d'interessi, conoscere il grado di solidità finanziaria del bilancio provinciale, in quanto eventuali scompensi potrebbero portare a problemi di gestione, fino a precludere, in futuro, la capacità di implementare decisioni di politica economica. Ciò vale a maggior ragione alla luce delle profonde mutazioni di contesto imputabili alla pandemia di Coronavirus, la quale ha inevitabilmente avuto un impatto sui conti pubblici della Provincia Autonoma di Bolzano. Un ulteriore elemento fondamentale concerne la consapevolezza sulle scelte allocative delle risorse pubbliche da parte dell'ente provinciale, anche in confronto ad amministrazioni simili.

I documenti di bilancio pubblicati dalla Provincia Autonoma di Bolzano costituiscono una preziosa fonte di informazioni su tali aspetti. L'analisi del bilancio provinciale permette altresì di valutare la capacità dell'amministrazione di sfruttare appieno le potenzialità informative offerte dai nuovi schemi di bilancio introdotti con la riforma della contabilità pubblica nel 2011, in un'ottica di programmazione e rendicontazione verso l'interno e l'esterno delle proprie scelte di gestione.

Il presente lavoro si propone di affrontare tali questioni ed in particolare di:

- > valutare la situazione economico-finanziaria complessiva della PAB, con particolare riferimento agli andamenti degli ultimi quattro anni 2017-2020 (sezione 2);
- > valutare andamenti e ruolo delle società e degli organismi partecipati (sezione 3);
- > identificare le scelte operate dalla PAB in merito alla allocazione delle risorse finanziarie alle varie funzioni di cui è responsabile, individuando anche, da un lato, le risorse trasferite a soggetti privati attraverso contributi a fondo perduto o prestiti, dall'altro l'entità delle spese per il funzionamento dell'ente (c.d. "amministrative") e per il personale (sezione 4);
- > valutare lo scostamento fra preventivo e consuntivo in merito sia alle entrate, sia alle spese destinate alle varie missioni (sezione 5);
- > effettuare un confronto con la Provincia Autonoma di Trento (PAT), unico Ente che possiede un elevato livello di comparabilità, al fine di coglierne similitudini e peculiarità (sezione 6).

L'analisi si fonda principalmente sui dati dei rendiconti e di altri report ufficiali e si concentra, in particolare, sulla lettura sistematica dei dati della contabilità pubblica, ossia la c.d. contabilità finanziaria. Per gli approfondimenti tecnici relativi alla contabilità finanziaria si rinvia al *Rapporto IRE 2.21 - Introduzione ai principi della contabilità armonizzata. L'esempio del bilancio della Provincia Autonoma di Bolzano*.

L'analisi è stata condotta in quattro fasi principali.

1. **Raccolta dei dati:** sono stati raccolti i rendiconti e i bilanci di previsione degli anni dal 2017 al 2020 disponibili sul sito Amministrazione trasparente delle Province Autonome di Bolzano (PAB) e di Trento (PAT), i dati di bilancio in formato elaborabile disponibili sulla Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche del Ministero Economia e Finanze, le relazioni dei giudizi di parificazione della Corte dei Conti, nonché i dati delle società e degli organismi partecipati disponibili sul sito Amministrazione trasparente di PAB e PAT e presso gli enti camerali.
2. **Elaborazione:** sono stati calcolati i principali indici di bilancio e sono state elaborate le tavole contenenti l'analisi di struttura delle entrate e delle spese; per la selezione degli indicatori di bilancio sono stati consultati anche

Onelio Pignatti, Direttore Bilancio e finanze Regione Emilia-Romagna, e Tiziano Tessaro, Consigliere della Corte dei Conti, esperti di contabilità e finanza regionale esterni al gruppo di lavoro.

3. **Interpretazione dei dati e bozze di analisi:** le analisi sono state discusse con il management della PAB al fine di giungere ad una corretta interpretazione dei dati.
4. **Stesura del lavoro finale.**

È importante sottolineare come la fase 3, che è stata sviluppata attraverso il dialogo con funzionari dell'area Finanze di PAB, sia imprescindibile per questo tipo di analisi. Ciò poiché la contabilità finanziaria delle Amministrazioni regionali e dalle Province autonome, benché migliorata sotto il profilo della capacità informativa, presenta ancora alcuni aspetti di difficile rappresentazione. Inoltre, alcune fenomenologie, come ad esempio i fondi di rotazione per i contributi con vincolo di restituzione ai privati e agli enti locali, possono essere meglio comprese attraverso colloqui con i funzionari dell'amministrazione.

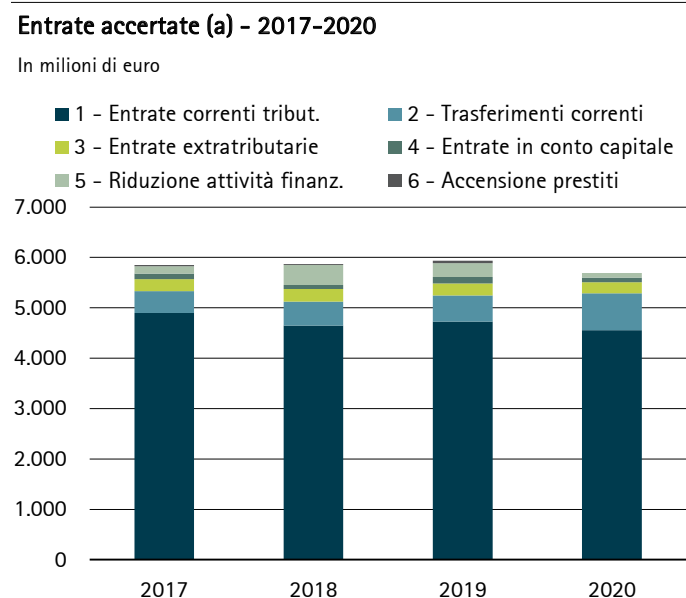
2. SITUAZIONE FINANZIARIA

Il primo punto della presente analisi del bilancio della Provincia Autonoma di Bolzano (PAB) riguarda la situazione finanziaria generale dell'ente nel quadriennio 2017-2020, ossia nel periodo seguente la cosiddetta armonizzazione della contabilità pubblica, introdotta dal D.lgs. 118/2011. Questo primo esame permette di saggiare la solidità finanziaria della PAB e di verificare la sostenibilità della gestione complessiva di bilancio. Ciò è particolarmente importante, in quanto eventuali scompensi potrebbero portare a problemi di gestione, fino a precludere, in futuro, la capacità di implementare decisioni di politica economica.

2.1 Le entrate

Nel quadriennio 2017-2020, le entrate accertate dalla Provincia Autonoma di Bolzano (PAB), al netto di entrate per conto terzi e partite di giro, sono state mediamente pari a 5.835 milioni di euro³ (vedi fig. 2.1). Tra il 2017 e il 2019 le entrate

Figura 2.1



(a) Escluse entrate per conto terzi e partite di giro (titolo 9)

Fonte: BDAP; elaborazione IRE

© 2022 IRE

3 L'importo più elevato è stato registrato nel 2019 (5,9 miliardi), il più basso nel 2020 (5,7 miliardi).

accertate evidenziano una leggera crescita (+0,3% nel 2018, +1,1% nel 2019), mentre nel 2020 si osserva un calo del 4,1%.

La componente principale delle entrate è rappresentata dalle *entrate correnti*, ovvero quelle dei primi tre titoli⁴: entrate correnti tributarie, trasferimenti correnti ed entrate extra-tributarie. In media, tra il 2017 e il 2020, esse sono state pari a 5.484 milioni di euro, con un calo del 3,6% nel 2018 seguito da due anni di crescita (+2,1% nel 2019 e +0,4% nel 2020). Queste fluttuazioni sono in larga misura ascrivibili all'andamento altalenante delle *entrate proprie correnti* (Titoli 1 e 3)⁵, che hanno fatto registrare un calo del 4,6% nel 2018, seguito da una crescita dell'1,3% nel 2019 e da una nuova diminuzione del 3,8% nel 2020. Mentre la riduzione registrata nel 2018 è dovuta essenzialmente a fattori di natura tecnico-contabile⁶, il calo registrato nel 2020 riflette i primi effetti della crisi legata a Covid-19 sulle entrate, in particolare sul gettito IRAP, sull'imposta di bollo e sull'IVA interna e da importazioni⁷. Per quanto riguarda invece le imposte sul reddito (IRPEF e IRES), non si è registrata alcuna variazione significativa. Ciò a causa del meccanismo di acconti e conguagli con cui i relativi importi vengono trasferiti dallo Stato alla Provincia, che determina un lag di due anni tra il momento in cui si registra uno shock finanziario e il momento in cui esso si manifesta sul bilancio della PAB. Nel 2020, ad esempio, gli importi incassati comprendevano i conguagli relativi all'anno 2018.

Considerando solamente il primo titolo, ovvero le *entrate correnti tributarie*, si nota che esse ammontano, in media annua, a 4.707 milioni e rappresentano l'80,7% del totale

4 Per una rappresentazione completa della classificazione di entrate e spese, si veda il Rapporto IRE 2.21, cap. 3 e 4.

5 Nel quadriennio 2017-2020, le entrate correnti proprie della Provincia Autonoma di Bolzano ammontavano, mediamente, ad oltre 4.943 milioni di euro.

6 Nello specifico, la larga parte del calo osservato nel 2018 è causato dalla diminuzione dell'IRPEF devoluta, che registra una diminuzione di 355,9 milioni di euro, soprattutto a causa di minori accertamenti di arretrati relativi ad anni precedenti. Cfr. Relazione della Corte dei Conti sul rendiconto della Provincia Autonoma di Bolzano per l'esercizio finanziario 2018, pp. 134-138.

7 Cfr. Relazione sulla gestione finanziaria per l'esercizio 2020, pag. 5.

INFO BOX

La revisione dell'ordinamento finanziario della Regione Trentino-Alto Adige e delle Province Autonome di Trento e Bolzano: l'accordo di Milano e il Patto di Garanzia

L'ordinamento finanziario della Regione Trentino-Alto Adige e delle Province Autonome di Trento e Bolzano è regolato dal titolo VI dello Statuto di autonomia, che comprende gli articoli dal 69 all'86. Nel 2009 le norme finanziarie in esso contenute sono state modificate nell'ambito del cosiddetto Accordo di Milano, che ha comportato il passaggio di alcune funzioni di competenza statale e l'attribuzione dei relativi oneri alle due Province. L'accordo prevedeva anche una revisione sul lato delle entrate, estendendo il "principio dei 9/10" a nuove imposte, come per esempio l'IVA sulle importazioni, e ampliando i margini di manovra della leva fiscale per quanto riguarda aliquote, esenzioni e deduzioni. Il risultato dell'accordo fu una maggiore autonomia finanziaria e di politica economica delle Province Autonome e un più stretto legame tra entrate tributarie e andamento dell'economia locale.

Tuttavia, a seguito della crisi del debito sovrano del 2011, si è reso necessario definire un nuovo accordo tra Stato, Regione e Province Autonome, volto ad incrementare il contributo degli enti locali al riequilibrio della finanza pubblica. Nel 2014 è stato così sottoscritto il Patto di Garanzia, che stabilisce la partecipazione dei tre enti agli obiettivi di finanza pubblica connessi al debito pubblico nazionale, attraverso:

- > un contributo finanziario a favore dello Stato;
- > le riserve all'erario;
- > il Patto di Stabilità.

L'entità del contributo finanziario è variata nel tempo e il Patto di Garanzia è stato recentemente modificato dall'art. 1, comma 549 della legge di bilancio per l'anno 2022. Per il periodo 2014-2017, l'importo a carico della Provincia Auto-

noma di Bolzano (PAB) era pari a quasi 500 milioni di euro l'anno. Per il periodo dal 2018 al 2021 l'accordo determina il contributo totale regionale, nella misura di 905 milioni di euro annui, di cui 15 milioni a carico della Regione Trentino-Alto Adige e i restanti 890 milioni ripartiti tra le due Province considerando le eccedenze ICI/IMU in ogni Provincia (149 milioni annui per Bolzano, 73 per Trento) e, per l'importo residuo, l'incidenza relativa del PIL. Dal 2022 l'entità del contributo totale regionale è ridotta a 714 milioni di euro. Dal 2028 l'importo verrà aggiornato annualmente, secondo la dinamica degli oneri del debito pubblico italiano.

Le riserve all'erario consistevano nella destinazione a copertura degli oneri di servizio del debito pubblico dei gettiti aggiuntivi derivanti dalle maggiorazioni di imposte previste dai decreti legge 138/2011 (convertito, con modificazioni, dalla legge 148/2011) e 201/2011 (convertito, con modificazioni, dalla legge 214/2011). Tali riserve sono state dovute per il quinquennio 2014-2018 e per la PAB ammontavano a 128 milioni annui. Dal 2019 esse vengono restituite dallo Stato alla Provincia, in tranches da 20 milioni l'anno.

Gli oneri per la PAB relativi al Patto di Stabilità, pari a 867 milioni di euro annui, sono stati dovuti fino al 2017, mentre a partire dall'anno successivo il Patto di Stabilità è stato abbandonato e sostituito dal principio del pareggio di bilancio.

L'accordo di Roma ha inoltre rafforzato i poteri delle Province Autonome in materia di coordinamento della finanza locale e aumentato la loro quota dell'IVA sui consumi da 7 a 8 decimi, riducendo di un decimo la parte spettante alla Regione.

Fonte: Banca d'Italia, rapporti sulle economie regionali 2010 e 2015, Titolo VI del DPR 670/1972 "T.U. delle leggi sullo statuto speciale per il Trentino - Alto Adige", L. 234/2021, art. 1, c. 549 (Legge di Bilancio di previsione dello Stato 2022)

delle entrate della PAB (escluse entrate per conto terzi e partite di giro). Una parte delle entrate correnti tributarie è destinata a finanziare il sistema sanitario provinciale (quota del Fondo Sanitario Nazionale - FSN, stabilita dalla Conferenza Stato-Regioni). Essa è cresciuta nel periodo considerato, passando da 915 milioni di euro nel 2017 a 975 milioni nel 2020. In media, essa si è attestata a 940 milioni di euro l'anno⁸.

L'ultima voce delle entrate correnti è quella dei *trasferimenti correnti* (Titolo 2). Queste risorse, principalmente devolute dallo Stato alla Provincia Autonoma⁹, ammontano in media a poco meno di 541 milioni di euro l'anno e presentano un

trend di crescita nei quattro anni considerati. Tali trasferimenti sono in massima parte dovuti ai rimborsi della funzione scuola (350 milioni l'anno compresi gli arretrati) e delle funzioni delegate in materia di viabilità statale, motorizzazione civile, lavoro, catasto e opere idrauliche (50 milioni). I trasferimenti dalla Regione Trentino-Alto Adige ammontano invece a circa 20 milioni di euro l'anno¹⁰. Nel complesso, l'incidenza dei trasferimenti correnti sul totale delle entrate della PAB (escluse entrate per conto terzi e partite di giro) è aumentata nel tempo, passando dal 7,5% nel 2017 all'8,8% nel 2019. Nel 2020, a causa dei maggiori contributi devoluti dallo Stato in risposta all'emergenza Coronavirus¹¹, la quota è ulteriormente salita al 12,8%.

INFO BOX

La ripartizione delle risorse del Fondo Sanitario Nazionale tra le Regioni

Il fabbisogno sanitario nazionale standard – cioè il livello complessivo delle risorse del Sistema Sanitario Nazionale (SSN) – deriva dalla determinazione dei livelli essenziali di assistenza (LEA), erogati in condizione di efficienza ed appropriatezza. Il fabbisogno sanitario viene finanziato dal Fondo Sanitario Nazionale (FSN), alimentato dalle seguenti fonti:

- > fondi di fiscalità generale delle regioni (IRAP e addizionale IRPEF ai livelli minimi stabiliti dallo Stato);
- > compartecipazione delle regioni a statuto speciale e delle Province Autonome di Trento e Bolzano, fino a completa copertura del proprio fabbisogno (eccetto la Sicilia, che compartecipa con risorse proprie solamente fino al 49,11% del fabbisogno sanitario);
- > bilancio dello Stato (solo per regioni a statuto ordinario e Sicilia), il quale finanzia, essenzialmente attraverso la compartecipazione all'IIVA, il fabbisogno sanitario non coperto dalle altre fonti di finanziamento.

Il FSN è stato istituito con la Legge n.883 del 23 dicembre 1978 per finanziare il Sistema Sanitario Nazionale. Le risorse del FSN vengono idealmente ripartite tra le Regioni e Province Autonome secondo uno schema introdotto dal d.lgs.

68/2011, il quale considera, oltre alla numerosità, anche la composizione anagrafica della popolazione. Per questo motivo, guardando ai valori pro capite stabiliti per i singoli territori, si osservano differenze anche notevoli. Ad esempio, nel 2020 la media nazionale è stata di 1.896 euro per abitante. Tuttavia, la Liguria, in quanto regione con la popolazione più anziana, ha un FSN pro capite di ben 2.023 euro (127 euro più della media nazionale). Per contro, la Provincia di Bolzano, essendo il territorio più "giovane" d'Italia, ha un FSN di 1.824 euro per abitante, ovvero 72 euro in meno della media. La Provincia di Trento ha un FSN di 1.855 euro pro capite, inferiore di 41 euro rispetto alla media nazionale.

Il FSN costituisce il finanziamento minimo della sanità cui deve obbligatoriamente attenersi ciascuna Regione e Provincia Autonoma, a cui possono aggiungersi ulteriori risorse sulla base di autonome decisioni a livello provinciale o regionale, come ad esempio le entrate proprie delle aziende sanitarie (i ticket pagati per le prestazioni) e le addizionali IRPEF eccedenti il minimo stabilito dallo Stato.

Fonte: Paudice, F. (2020) "Come vengono ripartite tra le regioni le risorse del Fondo Sanitario Nazionale?", Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani

⁸ È stato preso il valore pubblicato nella Gazzetta Ufficiale "Riparto tra le regioni delle disponibilità finanziarie per il servizio sanitario nazionale", colonna "Totale post mobilità interregionale e post accordi conferenza regioni" per il 2018-2020 e "Totale indistinto" per il 2017.

⁹ Nel 2020, ad esempio, i *Trasferimenti correnti da amministrazioni centrali* (categoria 2010101) rappresentavano il 91,3% del totale dei trasferimenti correnti.

¹⁰ Cfr. relazioni sulla gestione finanziaria per gli esercizi 2017-2020.

¹¹ Cfr. relazione sulla gestione finanziaria contenuta nel rendiconto consuntivo della Provincia Autonoma di Bolzano per l'esercizio 2020, pag. 8.

Per quanto concerne gli altri titoli delle entrate, nel quadriennio considerato le entrate in conto capitale (Titolo 4) presentano un valore medio di quasi 104 milioni di euro.

Le entrate da riduzione di attività finanziarie (Titolo 5) presentano valori eccezionalmente alti nel 2018 (398 milioni di euro) e nel 2019 (276 milioni di euro), dovuti solo in parte all'alienazione di partecipazioni (79 milioni nel 2018; 54 milioni nel 2019) e in misura maggiore alla diminuzione delle risorse a disposizione dei fondi di rotazione. Maggiori informazioni sono contenute nell'infobox "I fondi di rotazione" a pag. 19.

Infine, nel 2020, per la prima volta nel quadriennio, non sono state accertate entrate derivanti dall'accensione di nuovi prestiti (Titolo 6). Negli anni precedenti, ad ogni modo, la contrazione di prestiti è sempre stata legata ad esigenze di natura tecnica¹².

INFO BOX

Trasferimenti correnti dallo Stato per fronteggiare l'emergenza Covid-19 nel 2020

Nel 2020, per compensare le minori entrate tributarie e fronteggiare l'emergenza Coronavirus, la Provincia Autonoma di Bolzano ha ricevuto dallo Stato ristori per complessivi 540 milioni di euro, pari a circa il 10% delle entrate correnti. In particolare, 318 milioni sono stati concessi in forma di riduzione del contributo provinciale alla finanza pubblica. Altri 222 milioni di euro sono stati erogati come trasferimenti correnti. Di questi, 52 milioni hanno compensato il minor gettito da tributi devoluti, 49 milioni hanno supplito ai minori introiti IRAP, 79 milioni sono contributi da distribuire agli enti locali, 35 milioni sono destinati a sanità e protezione civile e 7 milioni al trasporto pubblico locale. Tuttavia, tali ristori si sono dimostrati superiori all'effettiva riduzione di gettito registrata dalla PAB. Quest'ultima, in sede di rendiconto, ha già provveduto ad accantonare una parte delle risorse ricevute, che in futuro dovranno essere restituite o portate a compensazione di successive diminuzioni di gettito.

Fonte: Provincia Autonoma di Bolzano, Relazione sulla gestione contenuta nel rendiconto consuntivo relativo all'esercizio 2020, pag. 8-9

¹² Nel 2019 i prestiti accertati (45 milioni di euro) derivavano dal subentro della PAB nel prestito ad Alto Adige Finance S.p.a. da parte della Regione Trentino-Alto Adige. Nel 2018, 5 milioni di euro di prestiti sono stati contratti con banche, 9,2 milioni con la Regione. Cfr. Relazione allegata al giudizio di parificazione della Corte dei conti del 2018, pp. 142-143, e del 2019, p. 163

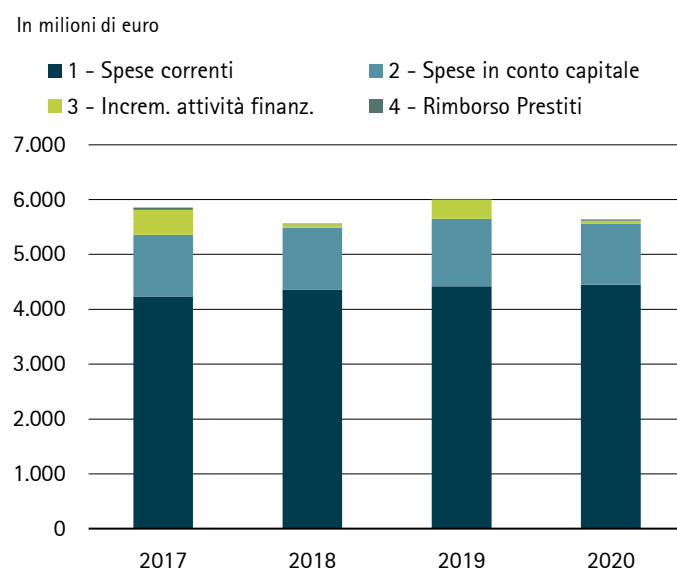
Ciò trova conferma nel fatto che solo una quota minoritaria dei finanziamenti è stata contratta con istituti di credito. Nel 2020 si è invece fatto ricorso, per la prima volta, allo strumento del Debito autorizzato e non contratto (DANC)¹³ (cfr. sezione 2.4.1).

2.2 Le spese

Nel quadriennio 2017-2020, le spese annualmente impegnate dalla PAB, al netto di spese per conto terzi e partite di giro, sono state mediamente pari a circa 5.768 milioni di euro¹⁴ (vedi fig. 2.2). L'andamento della spesa totale si mostra altalenante: al calo del 5,0% occorso tra il 2017 e il 2018 fanno seguito un aumento dell'8,1% nel 2019 e una nuova diminuzione del 6,3% nel 2020. Tali variazioni vengono di seguito analizzate nelle loro componenti sottostanti.

Figura 2.2

Uscite impegnate (a) - 2017-2020



(a) Escluse uscite per conto terzi e partite di giro (titolo 7)

Fonte: BDAP; elaborazione IRE

© 2022 IRE

La maggior parte della spesa impegnata ha natura corrente (Titolo 1). Tra il 2017 e il 2020 la spesa corrente è costantemente cresciuta in termini nominali, passando da 4.232 a 4.449 milioni di euro¹⁵.

La spesa in conto capitale (Titolo 2), ovvero la spesa per investimenti, presenta un trend positivo tra il 2017 e il 2019, passando da 1.124 a 1.232 milioni di euro, con un incremento del

¹³ Per una spiegazione del DANC si rinvia al Rapporto IRE 2.21, pag. 37.

¹⁴ L'importo più elevato è stato registrato nel 2019 (6.014 milioni), il più basso nel 2018 (5.565 milioni).

¹⁵ L'incremento complessivo della spesa corrente osservato nel periodo 2017-2020, pari al 5,1 %, è leggermente superiore all'inflazione rilevata per la provincia di Bolzano nel medesimo arco di tempo, che si è attestata al 4,1 %.

9,7%. Tuttavia, nel 2020 si è registrato un calo del 9,5% che ne ha riportato il valore ai livelli del 2017.

La componente decisamente più volatile della spesa della PAB è rappresentata dall'*incremento delle attività finanziarie* (Titolo 3), in massima parte destinato ad alimentare i fondi di rotazione (vedi infobox "I fondi di rotazione"). L'entità di tali variazioni è tale da spiegare gran parte della volatilità della spesa totale.

Infine, la spesa per *rimborso prestiti* (Titolo 4) della PAB presenta valori molto bassi (24 milioni all'anno in media), conseguenza del ridottissimo indebitamento.

INFO BOX

I fondi di rotazione

I fondi di rotazione sono strumenti finanziari a disposizione dello Stato, delle Regioni e delle Province Autonome, utilizzati per incentivare gli investimenti di imprese, famiglie e enti locali tramite la concessione di crediti a tasso agevolato. L'efficacia dei fondi di rotazione è pertanto maggiore nei periodi in cui i tassi di interesse sono più elevati.

La principale caratteristica di questo strumento è proprio il suo carattere "rotativo". Una volta costituito, il fondo viene utilizzato per erogare crediti a tasso agevolato. Quando le imprese o le pubbliche amministrazioni beneficiarie iniziano a restituire i capitali, questi vengono utilizzati per finanziare nuovi progetti. Pertanto, a differenza dei contributi a fondo perduto, le risorse destinate ai fondi di rotazione possono essere continuamente reimpiegate, a favore di un numero maggiore di destinatari.

2.3 Il Fondo Pluriennale Vincolato

L'introduzione del principio della contabilità finanziaria potenziata ha determinato la nascita dello strumento tecnico-contabile del Fondo Pluriennale Vincolato (FPV). In esso confluiscono risorse già accertate, che vengono vincolate per spese che saranno sostenute in esercizi successivi¹⁶. Tale strumento, nelle intenzioni del legislatore, è volto anche a depurare i residui passivi, ovvero i debiti a breve degli enti nei confronti dei fornitori, dagli impegni di spesa di competenza

di esercizi futuri e quindi non ancora esigibili. Il FPV può essere di parte corrente, capitale o finanziaria, a seconda della destinazione delle risorse vincolate per spese future. La parte più consistente del FPV è, di norma, quella capitale.

Nel quadriennio 2017-2020, il FPV della PAB, ossia le risorse momentaneamente "parcheggiate" per far fronte a spese future, ammontava mediamente a 1.145 milioni di euro. Di questi, 937 milioni sono imputabili alla componente di parte capitale, contenente le risorse per la futura realizzazione di opere pubbliche. L'andamento del FPV di parte capitale non è stato costante nel tempo: alla crescita del 4,9% occorsa tra il 2017 e il 2018 è seguita una diminuzione dell'11,5% nel 2019 e un ulteriore calo del 10,0% nel 2020¹⁷.

Osservando meglio la dinamica complessiva del FPV¹⁸, si nota come quest'ultimo contenga in larga parte risorse imputate all'esercizio immediatamente seguente, mentre la quota di risorse vincolate per periodi più lunghi è decisamente inferiore. Questa particolare dinamica del FPV della PAB è determinata da vari fattori. Innanzitutto, molte delle risorse contenute nel FPV sono destinate al finanziamento di progetti la cui durata si esaurisce nel corso dell'esercizio successivo (ad esempio piccole manutenzioni straordinarie alla rete viaria provinciale). In secondo luogo, imputare le risorse all'esercizio immediatamente seguente permette una maggiore flessibilità all'amministrazione, anche in considerazione delle tempistiche necessarie per le complesse procedure burocratiche connesse agli investimenti, in particolare agli appalti. Tuttavia, tale modo di operare limita il contenuto informativo del bilancio, poiché non permette di capire quanta parte dell'FPV si trasformerà effettivamente in investimenti nell'esercizio immediatamente seguente e quante risorse verranno invece "rinviate" ad esercizi successivi. In questo senso, ciò vanifica lo scopo stesso del FPV, che è stato concepito dal legislatore come strumento volto a palesare il legame tra acquisizione anticipata delle risorse per progetti di investimento e successiva spesa secondo il cronoprogramma. Nel 2020, ad esempio, il FPV in entrata, ovvero quello proveniente dall'esercizio 2019, ammontava a 1.127 milioni di euro. Di questi, ben 991 milioni erano imputati al 2020 e solo 72 milioni agli esercizi successivi¹⁹.

¹⁷ Il FPV di parte corrente è invece continuamente aumentato negli anni, passando da 170 milioni di euro nel 2017 a 246 milioni nel 2020, mentre il FPV di parte finanziaria presenta importi molto bassi, pari in media a meno di 10 milioni di euro nel quadriennio considerato.

¹⁸ Cfr. Allegato B al Rendiconto consuntivo della Provincia Autonoma di Bolzano

¹⁹ I restanti 64 milioni si sono trasformati in economie di impegno a seguito delle operazioni di riaccertamento.

¹⁶ Cfr. Rapporto IRE 2.21

A fine anno, il FPV in uscita è stato nuovamente alimentato con circa un miliardo di euro di risorse destinate a coprire spese di competenza dell'esercizio 2021. Non è però possibile stabilire quante di queste risorse siano state semplicemente reimputate da un esercizio all'altro e quante invece siano state effettivamente aggiunte durante l'esercizio 2020.

Considerando infine la destinazione delle risorse del FPV per missione, si nota che nel 2020 il 27,5% dell'importo totale è ascrivibile alla missione *Trasporti*, in particolare alla manutenzione della rete viaria. Il 25,1% delle risorse è vincolato a spese della missione *Servizi istituzionali*, il 13,0% alla missione *Sviluppo economico* e l'8,4% alla missione *Relazioni con altre autonomie*.

2.4 Gli equilibri della gestione finanziaria

La gestione delle finanze locali è ordinata a due equilibri fondamentali, quello finanziario complessivo, ossia l'equilibrio fra entrate e spese realizzate nel corso del tempo misurato dal risultato d'amministrazione, e l'equilibrio di parte corrente, ossia l'equilibrio annuale fra le entrate e le spese che generalmente affluiscono e defluiscono in maniera continuativa, misurato attraverso il saldo di parte corrente.

2.4.1 Il risultato di amministrazione

Il *risultato di amministrazione*²⁰ è la grandezza che permette di apprezzare, in massima sintesi, la situazione finanziaria generale di un ente pubblico, in termini di differenza fra entrate e spese, laddove valori negativi identificano un deficit (disavanzo) che deve trovare copertura, mentre valori positivi costituiscono un surplus (avanzo) di risorse che possono essere utilizzate per spese una tantum, tipicamente le spese d'investimento o spese di carattere straordinario. È importante sottolineare che il risultato di amministrazione al termine dell'esercizio è influenzato anche dalla gestione degli anni passati: in primo luogo, per la presenza di un risultato di amministrazione (positivo o negativo) dell'esercizio precedente; in secondo luogo, a causa dei riaccertamenti dei residui in seguito alla verifica della sussistenza dei relativi debiti e crediti.

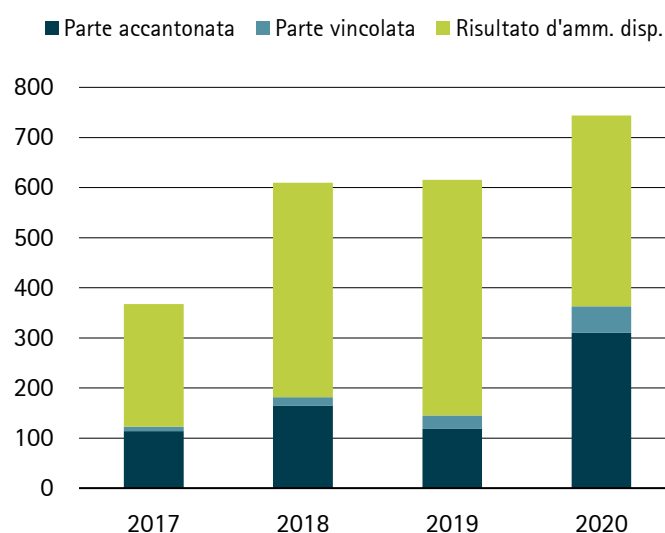
Nel quadriennio 2017-2020 la PAB ha fatto registrare un *avanzo di competenza*²¹, ossia un differenziale positivo fra entrate e spese di competenza dell'anno in corso, pari media-

mente a 446 milioni di euro. Nel 2020 l'avanzo ha addirittura superato i 600 milioni di euro, arrivando così al 10,9% delle entrate correnti²². Tali avanzi di competenza si sono in parte accumulati, facendo aumentare anno dopo anno il risultato di amministrazione complessivo, inteso come differenziale fra entrate e spese totali.

Figura 2.3

Composizione del risultato d'amministrazione - 2017-2020

In milioni di euro



Fonte: BDAP; elaborazione IRE

© 2022 IRE

Guardando alle singole componenti che determinano il risultato di amministrazione, per la PAB si segnala un fondo cassa molto elevato e in continuo aumento, passato da 913 milioni all'inizio del 2017 a poco meno di due miliardi (ossia il 44,0% della spesa corrente e per rimborso prestiti) alla fine del 2020, dunque più che raddoppiato. Ogni anno, infatti, la PAB incassa più risorse di quante ne riesce a spendere, generando un progressivo accumulo di risorse liquide. Un'ulteriore spiegazione dell'ammontare considerevole di liquidità contenuta nel fondo cassa sta nel fatto che esso contiene le risorse già accertate e vincolate attraverso il FPV per spese che verranno sostenute in futuro.

Alla luce della riforma approntata dal D.lgs. 118/2011, particolare rilevanza assume la cosiddetta "parte libera" dell'avanzo di amministrazione, ossia la componente residuale al

²⁰ Per una descrizione delle formule per la determinazione del risultato di amministrazione e delle sue principali caratteristiche, vedasi Rapporto IRE 2.21, sez. 8.

²¹ Per una descrizione più dettagliata del risultato di competenza vedasi Rapporto IRE 2.21, sez. 8.1.

²² Cfr. indicatore E02 – consistenza relativa del risultato di competenza nell'allegato C

netto di vincoli e accantonamenti.²³ Nel quadriennio di riferimento, il *risultato di amministrazione disponibile* della Provincia Autonoma di Bolzano (PAB) è sempre stato positivo e pari, in media, a 381 milioni di euro. Tale consistenza è progressivamente aumentata nel triennio 2017-2019, passando da 245 milioni a 470 milioni (+92,1%), per poi scendere a 381 milioni nel 2020 (-19,0%). Al calo della parte libera osservato nel 2020, anche per le conseguenze della pandemia, si contrappone un aumento della parte accantonata e vincolata, che ha raggiunto i 363 milioni di euro. Ciò è imputabile a maggiori accantonamenti per 192 milioni di euro, di cui 128 per le somme in eccesso che la PAB ha ricevuto quali ristori per contrastare l'emergenza Coronavirus, e a maggiori vincoli per 25 milioni di euro, riferibili a trasferimenti dallo Stato a favore dei Comuni per la medesima emergenza.²⁴

Questo progressivo accumulo di risorse, in gran misura liquide, è spiegabile in primo luogo con la forte prudenza dell'amministrazione in sede previsionale, con previsioni di entrata sistematicamente inferiori agli accertamenti effettivi rilevati in sede di consuntivo. A ciò si aggiunge la componente di risultato di amministrazione risultante dalla gestione in conto residui, con i residui attivi che solitamente si realizzano, mentre i residui passivi si trasformano spesso in economie di spesa. Infine, le procedure amministrative per l'utilizzo dell'avanzo d'amministrazione risultano complesse, pertanto al termine dell'esercizio le relative risorse tendevano ad essere rinviate agli esercizi futuri. Al fine di sfruttare proficuamente le risorse accumulate, nel 2020 l'amministrazione provinciale ha fatto ricorso per la prima volta alla procedura del debito autorizzato e non contratto (DANC)²⁵, per un importo di circa 197,6 milioni di euro. Di questi, 86,7 milioni di euro sono andati a copertura di impegni liquidati in corso d'anno o rimasti a residuo, mentre le restanti risorse sono state reimputate agli esercizi successivi. Al posto di accendere il finanziamento, le spese sono poi state coperte utilizzando il risultato di amministrazione sopraggiunto in corso d'anno,

una volta approvato il rendiconto dell'esercizio precedente. In futuro, il ricorso al DANC dovrebbe permettere alla PAB di utilizzare e ridurre il risultato di amministrazione, garantendo inoltre alle varie ripartizioni più tempo per la pianificazione e attuazione delle spese. Tale meccanismo consente, infatti, un guadagno di tempo di circa otto mesi, poiché lo stanziamento delle risorse avviene già in sede di preventivo anziché in sede di assestamento a metà anno, come invece veniva fatto dalla PAB per la destinazione dell'avanzo d'amministrazione risultante dal consuntivo dell'anno precedente.

2.4.2 L'equilibrio di parte corrente

Un ulteriore aspetto rilevante per la salute finanziaria di un ente è l'equilibrio fra le entrate e le spese di natura corrente. Le spese correnti rappresentano quelle risorse finanziarie che defluiscono per le necessità legate all'attività ordinaria dell'ente e pertanto richiedono la copertura con afflussi finanziari di carattere continuativo e ordinario. Al di là delle disposizioni normative che prevedono che le entrate correnti debbano essere almeno pari alle spese correnti, ivi incluso il rimborso dei mutui e prestiti a medio-lungo termine, il contenimento della spesa corrente è importante al fine di destinare maggiori risorse al finanziamento della spesa in conto capitale²⁶. Nel quadriennio osservato, il saldo di parte corrente della PAB è sempre stato ampiamente positivo e pari, in media, a 1.100 milioni di euro. Tale valore equivale al 20,1% delle entrate correnti²⁷. Si evidenzia, tuttavia, un progressivo deterioramento di quest'ultimo indicatore: esso passa dal 23,7% nel 2017 al 19,2% nel 2019 e infine al 18,1% nel 2020. In valore assoluto, il saldo di parte corrente si è ridotto da 1.319 milioni di euro nel 2017 a 996 milioni nel 2020 (-24,5%).

²³ L'introduzione dell'armonizzazione contabile, che prevede la contabilizzazione delle entrate indipendentemente dalla loro effettiva possibilità di riscossione, ha portato ad un fisiologico aumento del risultato d'amministrazione, che generalmente è positivo (avanzo d'amministrazione). Tuttavia, una parte dell'avanzo è "congelata" nella forma di fondi rischi e oneri futuri (quali ad esempio il Fondo Crediti Dubbia Esigibilità - FCDE), il cui scopo è proprio quello di prevenire un disavanzo strutturale. In coerenza con lo spirito delle misure tecnico-contabili introdotte, la normativa attuale prevede dunque che non tutto l'avanzo di amministrazione sia prontamente nelle disponibilità dell'ente per realizzare nuova spesa (Cfr. Rapporto IRE 2.21, sez. 8.4.2).

²⁴ Cfr. Relazione allegata al giudizio di parifica della Corte dei conti del 2020, pp. 132-134

²⁵ Per una spiegazione del DANC, cfr. Infobox "Il debito autorizzato e non contratto" nel Rapporto IRE 2.21, pag. 37

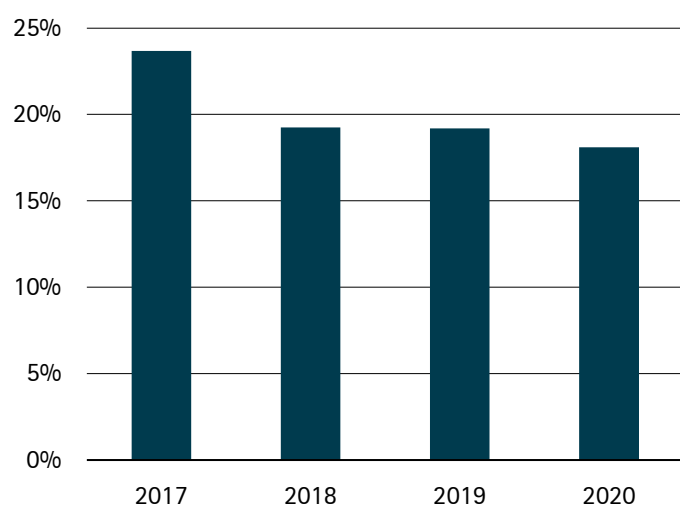
²⁶ Al contrario, eventuali deficit cronici di parte corrente non solo pregiudicherebbero la capacità di investimento dell'ente, ma sancirebbero anche l'insostenibilità strutturale della gestione finanziaria, in quanto sarebbero difficilmente sanabili se non attraverso la contrazione forzata dei servizi offerti alla collettività. Per una descrizione più dettagliata dell'equilibrio di parte corrente vedasi Rapporto IRE 2.21, sez. 8.

²⁷ Cfr. indicatore E03 – consistenza relativa del saldo di parte corrente nell'allegato C

Figura 2.4

Consistenza relativa del saldo di parte corrente - 2017-2020

Incidenza percentuale del saldo di parte corrente sulle entrate correnti



Fonte: BDAP; elaborazione IRE

© 2022 IRE

2.5 L'indebitamento

Nel quadriennio 2017-2020 il debito totale della PAB riportato nello stato patrimoniale ammontava, in media, a 1.849 milioni di euro. Tuttavia, la parte più importante di questo importo si riferisce ai residui passivi, ovvero al “debito di funzionamento” dell'amministrazione, il cui pagamento è già stato autorizzato ed è coperto dalle riserve di liquidità della PAB. Per questa ragione, è opportuno concentrare l'analisi solo sullo stock di debito di finanziamento in capo alla PAB, ovvero la componente di debito a medio-lungo termine, in larga misura aperto nei confronti di Cassa Depositi e Prestiti e altri istituti di credito. Nel quadriennio 2017-2020 esso ammontava, in media, ad appena 178 milioni di euro, ovvero al 9,6% del debito totale iscritto nello stato patrimoniale. Il suo andamento risulta tuttavia alquanto incostante: al deciso calo occorso nel 2018 (-30,7%) è seguito un sensibile aumento nel 2019 (+21,0%). Nel 2020 si osserva un nuovo deciso calo (-13,8%), che ha portato lo stock a 158 milioni di euro. Rispetto alla popolazione altoatesina, tra il 2017 e il 2020 l'entità del debito di finanziamento della PAB era mediamente pari a 335 euro pro capite. In rapporto alle entrate correnti, l'entità del debito di finanziamento della PAB appare sostanzialmente trascurabile e pari, in media, al 3,2%.²⁸ Alla luce della disponibilità di cassa della PAB, tale livello di indebitamento risulta ampiamente governabile. Le ragioni alla base della scelta di contrarre finanziamenti sono pertanto essenzialmente di natura tecnica e di opportunità economica e non sono dovute alla carenza di risorse proprie.

²⁸ Cfr. indicatori D01 – debito di finanziamento pro capite e D02 – consistenza relativa del debito di finanziamento nell'allegato C

INFO BOX

I vincoli all'indebitamento della Provincia Autonoma di Bolzano

L'indebitamento è una forma di finanziamento a disposizione delle pubbliche amministrazioni, che consente di prendere a prestito risorse che dovranno poi essere progressivamente restituite in futuro, maggiorate degli interessi. Dal momento che la decisione di contrarre un debito oggi comporterà maggiori oneri da sostenere negli esercizi futuri, il legislatore sottopone le possibilità di indebitamento degli enti locali, Province Autonome comprese, a una serie di vincoli, sul rispetto dei quali vigilano sia la Ragioneria Generale dello Stato, sia la Corte dei Conti.

La stessa Costituzione prevede all'art. 119, c. 6, che gli enti territoriali possono ricorrere all'indebitamento solamente per finanziare spese di investimento e, in ogni caso, rispettando l'equilibrio di bilancio. Lo Statuto di Autonomia recepisce tale vincolo con l'art. 74, che specifica inoltre come l'indebitamento complessivo non possa superare le entrate correnti.

L'art 10 della legge 243/2021 attua invece il principio sancito dall'art. 81, c. 6, della Costituzione e pone, tra le altre cose, un secondo vincolo circa i termini di restituzione del capitale, prevedendo che contestualmente all'indebitamento deve essere adottato un piano di ammortamento di durata non superiore alla vita utile dell'investimento.

Infine, anche il D.lgs. 118/2011 interviene sulle possibilità di indebitamento delle amministrazioni locali, prevedendo all'art. 62 che le Regioni e le Province Autonome possano autorizzare nuovo debito solo se l'importo complessivo delle annualità di ammortamento per capitale e interessi (a) non supera il 20% dell'ammontare complessivo delle entrate del titolo 1, al netto dei "tributi destinati al finanziamento della sanità".

In sede di parifica del rendiconto consuntivo, la Corte dei Conti certifica il rispetto di tali vincoli e riporta nella relazione la rata massima che la PAB può destinare ad ammortamento. Nel 2020, ad esempio, tale limite è pari a circa 911,5 milioni di euro, dunque ben al di sopra addirittura dello stock di debito a medio-lungo termine, pari a 158 milioni di euro.

(a) al netto dei contributi erariali sulle rate di ammortamento dei mutui in essere al momento della sottoscrizione del finanziamento e delle rate riguardanti debiti espressamente esclusi dalla legge.

Fonte: Corte dei Conti, Relazione sul rendiconto della Provincia Autonoma di Bolzano – esercizio 2020, p. 179s.

3. IL RUOLO DI SOCIETÀ PARTECIPATE E ORGANISMI CONTROLLATI

Spesso le pubbliche amministrazioni si avvalgono di società di capitali (società a responsabilità limitata o società per azioni) oppure di agenzie ed enti appositamente costituiti per organizzare e gestire in maniera più flessibile l'erogazione dei servizi. Tali società ed organismi partecipati forniscono servizi alla cittadinanza e all'economia locale o sono di supporto alle attività dell'amministrazione, come ad esempio le società

Al 31 dicembre 2020, le società direttamente partecipate dalla PAB erano 19, di cui 8 per una quota superiore al 50%. A queste si aggiungono 20 organismi partecipati, nella forma di enti pubblici vigilati e controllati dalla PAB, e 8 enti controllati di diritto privato³⁰. Complessivamente, quindi, la PAB si avvale di 47 fra società ed organismi partecipati³¹. A tali entità si aggiunge l'Azienda Sanitaria dell'Alto Adige.

Tabelle 3.1

Onere complessivo a carico del bilancio provinciale per tipologia di organismo - 2017-2020

Pagamenti in milioni di euro

	2017	2018	2019	Media 2017-2019	2020
Società partecipate	189,5	142,1	131,4	154,3	150,3
Enti di diritto privato in controllo dell'amministrazione (a)	76,8	210,7	113,5	133,7	132,5
Enti pubblici istituiti, vigilati e finanziati (a)	550,1	542,4	817,3	636,6	578,3
Totale (esclusa Azienda Sanitaria dell'Alto Adige)	816,4	895,2	1.062,1	924,6	861,1
Azienda Sanitaria dell'Alto Adige	1.176,3	1.431,3	1.290,1	1.299,3	1.290,8
Totale	1.992,7	2.326,6	2.352,3	2.223,9	2.151,9

(a) Per una maggiore comparabilità, la riclassificazione della Libera Università di Bolzano dagli enti di diritto privato agli enti vigilati, operata nel 2020, viene qui ignorata.

Fonte: PAB; elaborazione IRE

© 2022 IRE

che provvedono ai servizi di trasporto, raccolta dei rifiuti o gestione del patrimonio²⁹. Il principale riferimento normativo in materia di società partecipate e controllate è il D.lgs. 175/2016 - Testo Unico sulle Società a Partecipazione Pubblica (TUSPP), il quale regola la disciplina della costituzione di società a totale o parziale partecipazione pubblica, diretta o indiretta, nonché l'acquisto, il mantenimento e la gestione di partecipazioni da parte di amministrazioni pubbliche in tali soggetti.

²⁹ Per una disamina del fenomeno a livello nazionale, si veda il rapporto contenuto in Delibera n. 15/SEAUT/2021/FRG, Corte dei Conti - Sezione Autonomie.

³⁰ Cfr. Relazione allegata al giudizio di parifica per l'esercizio finanziario 2020, Corte dei Conti, sezione 15.3. La relazione contiene anche un prospetto riepilogativo in merito alle recenti operazioni di razionalizzazione perseguite dall'amministrazione provinciale in ottemperanza a quanto stabilito dal TUSPP che hanno coinvolto, tra le altre, la fusione di Alto Adige Finanza Spa in NOI Spa nel 2020 e la cessione delle quote detenute dall'amministrazione della società ABD-Airport Spa, la quale gestiva l'aeroporto di Bolzano.

³¹ Tra queste società ed organismi partecipati, ben 21 sono scarsamente rilevanti dal punto di vista economico-finanziario in rapporto alle dimensioni totali del bilancio provinciale e non sono pertanto inclusi nel bilancio consolidato. Diversamente dal rendiconto consuntivo, il bilancio consolidato, di tipo economico-patrimoniale, ha il solo scopo di illustrare la situazione economico-patrimoniale del gruppo pubblico locale, comprendendo l'amministrazione provinciale e le società ed organismi partecipati che possiedano determinati requisiti dimensionali e di controllo. Il bilancio consolidato di tipo economico-patrimoniale non fornisce, tuttavia, informazioni relative alle missioni, inoltre non è determinante nelle scelte di politica finanziaria dell'ente.

Tabelle 3.2

Panoramica sulle società ed organismi partecipati – 2017-2019

	Denominazione	Quota partecipazione provinciale al capitale (%)			Onere a carico del bilancio provinciale (pagamenti in migliaia di euro)		
		2017	2018	2019	2017	2018	2019
Società partecipate	ABD-Airport Spa	100	100	(c)	3.687	3.650	(c)
	NOI Spa (Ex Business Location Südtirol)	100	100	100	20.418	27.938	10.170
	Eco Center Spa	10	10	10	7.036	15.595	8.400
	Strutture Trasporto Alto Adige Spa - STA	100	100	100	18.024	19.900	28.248
	Informatica Alto Adige Spa	78	78	78	31.269	24.075	36.556
	Terme Merano Spa	99	99	95	8.206	4.054	1.502
	Alto Adige Finance Spa	80	100	100	52.549	11.553	785
	Alto Adige Riscossioni Spa	80	80	80	2.786	3.549	4.086
	Pensplan Centrum Spa	1	1	1	0	0	0
	SASA-Società Autobus Servizi d'area Spa	18	18	18	23.047	18.251	29.941
	A22-Autostrada del Brennero Spa	8	8	8	0	418	0
	Aeroporto V. Catullo di Verona Villafranca Spa	4	4	4	0	0	0
	Areale Bolzano - ABZ Spa	50	50	50	0	0	700
	Fiera di Bolzano Spa	88	88	88	92	171	70
	TFB-Tunnel ferroviario del Brennero	6	6	6	4.275	8.932	7.656
	Interbrennero Spa	98	11	11	0	0	0
	Infranet Spa	11	94	94	17.900	4.012	3.260
	Fr. Eccel Srl	100	100	100	226	0	0
	Euregio Plus SGR Spa	n.d.	n.d.	45	n.d.	n.d.	0
	Alperia Spa	n.d.	n.d.	46	n.d.	n.d.	0
Enti di diritto privato in controllo dell'amministrazione	Mediocredito Trentino Alto Adige Spa	17	n.d.	17	0	n.d.	0
	Fondazione Museion	77	77	77	2.399	2.448	2.630
	Fondazione Teatro Comunale e Auditorium di Bolzano	50	50	50	0	0	945
	Fondazione Orchestra Haydn di Bolzano e Trento	33	33	20	0	5	61
	Fondazione Dolomiti UNESCO	25	25	25	100	100	100
	Ente Gestione Teatro e Kurhaus di Merano	0	0	0	1.091	949	417
	EURAC	n.d.	0	0	n.d.	31.637	35.020
	Teatro Stabile di Bolzano (b)	40	40	40	0	1.431	1.240
Enti pubblici istituiti, vigilati e finanziati	Fondazione "Centro culturale Euregio Gustav Mahler"	60	60	60	1.258	629	591
	Magazzini generali per il deposito di derrate in Bolzano	20	20	20	0	0	0
	ASSE - Agenzia per lo sviluppo sociale ed economico	100	100	100	326.008	354.665	622.620
	Agenzia Demanio Provinciale	100	100	100	12.744	22.649	32.889
	IDM Alto Adige	60	60	60	38.228	41.579	29.792
	Agenzia per la protezione civile	100	100	100	104.271	52.591	56.156
	ACP - Agenzia vigilanza contratti pubblici	100	100	100	10.420	2.673	5.173
	IPL - Istituto per la promozione dei lavoratori	100	100	100	957	769	779
	Agenzia di vigilanza sull'edilizia - AVE	100	100	100	395	395	395
	Azienda musei provinciali	100	100	100	9.535	9.404	9.339
	Osservatorio realizzazione Galleria Base Brennero	98	98	98	0	385	509
	Agenzia per l'energia Alto Adige - Casaclima	100	100	100	846	1.076	1.990
	Scuola Provinciale Superiore di Sanità "Claudiana"	100	100	100	8.266	12.909	12.512
	GECT - Euregio Tirolo - Alto Adige - Trentino				955	1.848	840
	Istituto Ladino di Cultura Micurà de Rü	100	100	100	1.367	1.513	1.581
	Centro di sperimentazione agraria e forestale Laimburg	100	100	100	14.747	14.671	14.097
	RAS - Radiotelevisione Azienda Speciale	100	100	100	7.609	5.318	9.565
	Istituto per l'edilizia sociale IPES	100	100	100	12.969	19.686	18.836
	Azienda di soggiorno e turismo di Bolzano (b)				0	154	68
	Azienda di cura, soggiorno e turismo di Merano (b)				0	126	117
	Libera Università di Bolzano (a)	0	0	0	71.987	173.527	72.503
	Agenzia per la mobilità	100	(c)	(c)	760	(c)	(c)
	Totale (esclusa l'Azienda Sanitaria dell'Alto Adige)				816.424	895.235	1.062.141
	Azienda sanitaria dell'Alto Adige	100	100	100	1.176.308	1.431.346	1.290.112
	Totale				1.992.732	2.326.581	2.352.254

(a) Fino al 2019 la Libera Università di Bolzano era classificata tra gli enti di diritto privato in controllo all'amministrazione.

(b) Ente in contabilità finanziaria.

(c) Partecipazione alienata / agenzia non più rientrante nell'elenco pubblicato in amministrazione trasparente.

Fonte: PAB; elaborazione IRE

Panoramica sulle società ed organismi partecipati – 2017-2019

Valore della produzione (in migliaia di euro)			Totale attivo (in migliaia di euro)			Return on equity (ROE)			Debt/Equity ratio		
2017	2018	2019	2017	2018	2019	2017	2018	2019	2017	2018	2019
5.280	5.347	(c)	40.718	40.235	(c)	0,1	-1,7	(c)	0,0	0,0	(c)
3.697	5.596	12.505	115.991	137.165	137.622	0,1	0,3	0,3	n.d.	0,0	0,0
40.362	42.163	45.156	41.425	42.114	47.977	10,2	4,9	0,5	0,0	0,0	0,0
35.580	35.009	38.260	196.787	211.649	193.903	-0,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
26.092	27.093	37.421	20.993	22.300	23.801	9,4	6,7	5,9	0,0	0,0	0,0
14.148	13.412	13.848	61.706	67.539	65.411	2,8	0,9	0,0	0,0	0,0	0,0
648	690	1.907	235.388	245.582	3.474	0,9	0,2	45,8	2,5	2,5	0,0
2.792	3.323	4.369	3.142	4.469	4.922	18,1	15,9	20,6	0,0	0,0	0,0
711	556	840	250.156	243.824	245.367	1,1	-2,5	0,6	0,0	0,0	0,0
25.458	26.430	30.149	29.519	33.851	43.180	3,6	0,7	0,9	0,5	0,4	0,3
446.170	472.649	472.919	1.742.456	1.804.739	1.908.611	10,0	7,7	10,0	0,0	0,0	0,0
44.689	46.758	50.907	104.499	120.351	122.888	3,0	-21,7	7,3	0,0	0,4	0,5
0	0	0	1.841	1.816	1.814	-20,6	n.d.	-16,6	n.d.	n.d.	n.d.
8.998	10.159	9.127	43.859	44.227	43.195	0,4	0,8	0,2	0,0	0,0	0,0
0	0	1	567.717	707.804	827.886	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
2.972	3.091	3.219	60.228	59.366	59.452	-1,6	-1,8	-0,9	0,1	0,1	0,1
2.013	6.092	8.642	37.275	51.945	62.330	-3,0	0,2	0,1	0,0	0,3	0,5
229	219	222	270	377	501	49,9	30,0	21,8	n.d.	n.d.	n.d.
4.349	3.864	4.548	10.460	9.559	11.988	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
1.123.490	1.270.904	1.561.782	2.190.531	2.191.134	2.302.501	0,2	4,2	5,3	0,1	0,1	0,1
17.756	24.229	22.533	1.454.639	1.530.802	1.442.164	1,7	n.d.	2,3	n.d.	n.d.	n.d.
2.814	2.918	2.952	10.570	10.667	10.988	-0,9	-1,7	0,0	n.d.	0,0	0,0
2.715	2.676	2.788	1.910	2.074	2.045	23,1	6,7	-19,2	n.d.	n.d.	n.d.
7.233	6.931	7.594	4.885	5.082	5.179	-0,3	-0,3	-0,3	0,0	0,0	0,0
616	990	1.023	439	653	653	1,0	0,2	2,2	0,0	0,0	0,0
1.754	1.767	2.010	2.330	2.478	2.244	1,4	-0,1	2,7	n.d.	n.d.	n.d.
28.721	30.474	34.734	29.209	33.250	46.590	0,7	0,5	0,4	0,0	0,0	0,0
n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
n.d.	482	515	n.d.	577	1.002	n.d.	-54,2	15,3	n.d.	0,0	0,0
970	1.007	1.074	4.379	4.287	4.365	0,9	0,5	0,9	0,0	0,0	0,0
387.085	372.373	382.761	388.611	356.772	821.236	-612,1	11,4	-6,5	98,5	-18,9	5,0
31.282	34.901	41.033	33.496	40.270	46.119	-4,1	1,6	-39,8	0,0	0,0	0,0
43.600	54.920	48.548	17.992	28.311	20.457	0,1	14,7	2,3	0,0	0,0	0,0
80.288	96.834	81.638	180.995	226.767	233.432	37,9	221,9	13,1	0,0	0,0	0,0
6.454	2.707	5.173	4.157	2.225	2.004	36,9	-131,5	0,0	0,0	0,0	0,0
932	794	835	72	105	112	18,3	9,9	15,5	0,0	0,0	0,0
395	395	395	104	93	115	-4,5	-11,9	19,3	0,0	0,0	0,0
13.994	13.931	13.980	19.606	21.330	22.209	11,5	5,5	5,7	0,0	0,0	0,0
837	771	786	664	623	635	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
4.008	3.941	3.952	2.207	2.484	3.393	3,1	7,1	29,7	0,0	0,0	0,0
8.013	7.866	8.572	6.379	6.529	7.878	16,9	22,2	25,6	0,0	0,0	0,0
4.318	5.049	4.169	3.699	4.242	5.170	100,7	7,7	27,5	0,0	0,0	0,0
1.508	1.564	1.654	560	550	630	-2,8	0,1	0,7	0,0	0,0	0,0
12.620	14.226	14.277	15.452	24.356	22.655	12,3	5,6	7,8	0,0	1,0	0,0
5.994	5.222	5.231	13.733	14.297	14.955	211,5	43,6	21,9	0,0	0,0	0,0
57.189	57.757	57.568	1.360.651	1.382.227	1.416.124	0,2	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
71.664	69.598	70.912	56.360	54.720	52.891	18,8	-3,6	-36,5	0,1	0,1	0,2
n.d.	(c)	(c)	n.d.	(c)	(c)	n.d.	(c)	(c)	n.d.	(c)	(c)
2.580.438	2.787.679	3.112.526	9.368.059	9.795.817	10.292.067						
1.294.382	1.332.758	1.382.351	1.294.382	1.294.382	1.294.382	3,0	3,9	5,7	0,1	0,1	0,1
3.874.820	4.120.437	4.494.877	10.662.441	11.090.199	11.586.449						

Nel triennio 2017-2019, l'onere complessivo a carico del bilancio della PAB imputabile, a vario titolo (acquisto di servizi, contribuzioni varie, trasferimento di fondi con vincolo di restituzione, etc.), alle società e organismi partecipati è stato mediamente pari a 925 milioni di euro l'anno (cfr. tabella 3.1). Esso mostra una dinamica crescente fino al 2019, quando arriva a superare il miliardo di euro, per poi scendere a 861 milioni nel 2020. Oltre i due terzi di queste risorse, ovvero 637 milioni di euro l'anno nel triennio 2017-2019 e 578 milioni di euro nel 2020, sono assorbiti dagli enti pubblici vigilati, in particolare dall'Agenzia per lo sviluppo sociale ed economico - ASSE³². Gli oneri complessivi sostenuti per le società partecipate ammontavano mediamente a 154 milioni di euro nel periodo 2017-2019 e a 150 milioni nel 2020, quelli per gli enti di diritto privato mediamente a 134 milioni di euro tra il 2017 e il 2019 e a 132 milioni nel 2020. Infine, l'Azienda Sanitaria dell'Alto Adige ha comportato oneri per il bilancio provinciale pari, in media, a 1.299 milioni di euro l'anno nel periodo 2017-2019 e a 1.291 milioni nel 2020.

La tabella 3.2 fornisce una panoramica sulle società ed organismi partecipati, riportando alcuni valori e indicatori di bilancio utili ad apprezzarne la salute finanziaria e il ruolo di supporto alla PAB nell'erogazione di servizi alla comunità. In particolare, sono stati analizzati il ROE (return on equity) e il debt-equity ratio. Il ROE è il principale indice utilizzato per misurare la redditività del capitale proprio di un'impresa. A valori più elevati dell'indice corrisponde una maggiore redditività dell'impresa, mentre esso assume valore negativo se l'impresa genera perdite. Il debt-equity ratio permette di apprezzare la salute finanziaria di un'impresa, rapportando il debito di finanziamento al capitale proprio.

Nel 2019, ultimo anno precedente la pandemia, le società e gli organismi partecipati considerati nella tabella 3.2 (esclusa l'Azienda Sanitaria dell'Alto Adige) hanno complessivamente generato un valore della produzione pari a 3.113 milioni di euro. Tale importo è ascrivibile per oltre il 70% alle società partecipate, in particolare ad Alperia Spa e ad Autobrennero Spa. Tra gli organismi vigilati, il più importante per valore della produzione è ASSE, seguita dalla Protezione civile e dalla Libera Università di Bolzano. Gli oneri a carico del bilancio provinciale, cioè gli esborsi monetari a vario titolo a favore delle società e degli organismi (cfr. Tabella 3.1), si attestano dunque a circa un terzo del valore della produzione, ed il relativo rapporto è andato leggermente aumentando nel corso del triennio 2017-2019³³.

Solo in tre società ed organismi partecipati sono state accumulate perdite in ciascun esercizio del triennio di osservazione: Areale Bolzano - ABZ Spa (posseduta al 50%), Interbrennero - Interporto Servizi Doganali e Intermodali del Brennero Spa (posseduta al 10,5%) e Fondazione Orchestra Haydn (attualmente posseduta al 20%). In tutte le altre è stato raggiunto un utile almeno in un anno e in 28 è sempre stato raggiunto un utile d'esercizio. L'attivo patrimoniale totale a valori contabili è cresciuto tra il 2017 e il 2019, quando ha raggiunto 10.292 milioni di euro. Nel 2019 non si registravano livelli di sovraindebitamento (debito superiore al capitale netto) in nessun caso ad eccezione di ASSE, per la quale tale situazione è del tutto fisiologica, considerata l'attività e il ruolo ricoperto (vedi sezione 4.1).

Infine, occorre considerare l'Azienda Sanitaria dell'Alto Adige, che nel 2019 ha fatto registrare un valore della produzione di 1.382 milioni di euro. Gli oneri complessivi sostenuti dalla PAB per l'Azienda Sanitaria sono stati pari a 1.290 milioni di euro, ovvero al 93,3% del valore della produzione.

³² Questi dati considerano la Libera Università di Bolzano come Ente di diritto privato in controllo dell'amministrazione. Per una maggiore comparabilità, la riclassificazione di tale ente tra gli enti pubblici vigilati operata nel 2020 è stata qui ignorata.

³³ Questi valori sono stati calcolati rapportando gli oneri a carico del bilancio provinciale di tutte le società ed organismi partecipati riportati nella tabella 3.2 con il valore della produzione dei medesimi soggetti ogni anno. L'Azienda Sanitaria dell'Alto Adige è esclusa dal computo in quanto non è società o organismo partecipato.

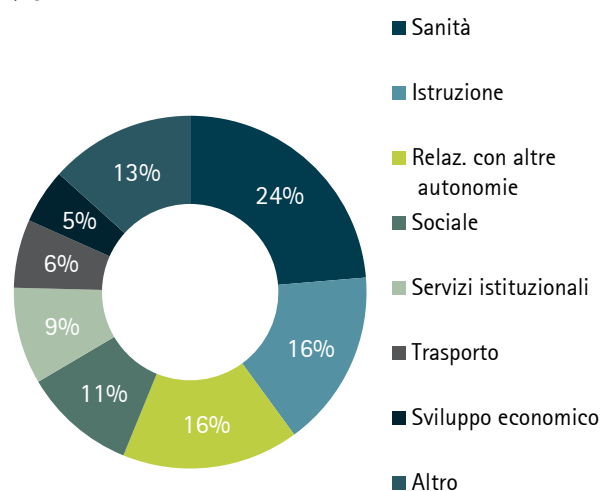
4. LA DESTINAZIONE DELLA SPESA

Constatata la solidità finanziaria del bilancio della Provincia Autonoma di Bolzano (PAB), è interessante soffermarsi sulle finalità per cui vengono impiegate le risorse acquisite dall'Amministrazione, allargando il focus anche a società e organismi partecipati. A livello nazionale, la PAB (assieme alla Provincia Autonoma di Trento) costituisce un unicum per la vastità di competenze che lo Statuto di autonomia le assegna. Conseguentemente, attraverso le proprie decisioni di spesa, la PAB può incidere su quasi ogni ambito della vita economica e sociale. Premettiamo che l'intento di questo capitolo è meramente quello di descrivere l'allocazione della spesa nel quadriennio 2017-2020, prestando particolare attenzione alla spesa per l'economia privata, ma prescindendo da qualsiasi valutazione politica sulle scelte operate dall'Amministrazione circa gli ambiti di destinazione delle risorse.

Figura 4.1

Spesa per missione (a) - Media 2017-2019

Impegni



(a) Escluse uscite per conto terzi e partite di giro (titolo 7)

Fonte: BDAP, elaborazione IRE

© 2022 IRE

4.1 La spesa per missioni

La classificazione della spesa per missioni consente una prima valutazione riguardo alla destinazione delle risorse per ambito di intervento. La figura 4.1 evidenzia graficamente le sette missioni che nel triennio 2017-2019 hanno assorbito, in media, almeno il 5% delle risorse spese dalla PAB. Complessivamente, l'86,7% degli impegni complessivi operati dalla PAB era ascrivibile a queste missioni.

La tabella 4.1 contiene un'analisi più dettagliata dell'allocazione delle spese operata dalla PAB, mostrando le risorse impegnate per le diverse missioni, suddivise per titoli (escluse le partite di giro). Per i primi due titoli di spesa, ovvero le spese correnti (titolo 1) e le spese in conto capitale (titolo 2), sono altresì riportati i macroaggregati più rilevanti. I dati si riferiscono alla media del triennio 2017-2019, poiché l'anno 2020 presenta caratteristiche anomale dovute alla pandemia di Covid-19.

Dalla tabella emerge come quasi un quarto della spesa totale (1.376 milioni di euro, pari al 23,7%) sia riconducibile alla *Sanità*. Si tratta, in larghissima parte (1.194 milioni di euro), dell'assegnazione all'Azienda sanitaria del Fondo Sanitario Nazionale attribuito alla PAB (si veda infobox "La ripartizione delle risorse del Fondo Sanitario Nazionale tra le Regioni" a pag. 17). Segue la spesa per l'*Istruzione* (946 milioni di euro, pari al 16,3%), in gran parte attribuibile agli stipendi ed oneri previdenziali del personale (711 milioni); per quanto riguarda i trasferimenti correnti, i capitoli più rilevanti all'interno della missione *Istruzione* sono i contributi per il funzionamento dell'Università di Bolzano (63 milioni di euro) e la partecipazione della PAB ad Eurac research (16 milioni di euro). La terza missione per ammontare di risorse assorbite è quella relativa alle *Relazioni con altre autonomie* (943 milioni di euro, pari al 16,2%), attraverso la quale l'amministrazione provinciale assegna risorse ai comuni e alle comunità comprensoriali e trasferisce fondi allo Stato, ottemperando così all'obbligo di contribuire agli obiettivi di finanza pubblica nazionale. Segue, al quarto posto, la spesa per il *Sociale* (601 milioni di euro, pari al 10,3%), dove rientrano capitoli di

Tabelle 4.1

Spese impegnate per missione e macroaggregato – Media 2017–2019

In milioni di euro (a)

Titolo/Macroaggregato	Spesa corrente				Spesa in conto capitale			Spese per incremento attività finanziarie	Rimborso prestiti	Totale	Incidenza sulla spesa totale (%)
	Spesa per il personale	Acquisto di beni e servizi	Trasferimenti correnti	Altre spese correnti	Investimenti fissi lordi e acquisto di terreni	Contributi agli investimenti	Altre spese in conto capitale				
Sanità	3,2	2,6	1.245,2	0,8	47,4	76,9	-	-	-	1.376,1	23,7
Istruzione	711,1	25,2	135,8	50,0	3,0	20,9	0,1	-	-	946,1	16,3
Relazioni con altre autonomie	1,0	22,0	631,2	0,1	0,0	275,2	-	13,1	-	942,6	16,2
Sociale	3,8	4,0	566,9	0,2	0,0	25,9	-	-	-	600,8	10,3
Servizi istituzionali	170,6	99,7	21,0	58,7	97,0	10,6	13,4	45,3	-	516,2	8,9
Trasporto	24,5	99,1	79,3	1,6	92,6	67,2	-	-	-	364,3	6,3
Sviluppo economico	2,4	8,4	43,9	0,3	13,9	77,5	-	144,5	-	290,9	5,0
Assetto territoriale ed edilizia	1,8	0,1	0,8	0,1	-	96,0	-	86,1	-	185,0	3,2
Sostenibilità ed ambiente	22,8	6,5	10,9	1,5	6,2	70,2	0,2	-	-	118,4	2,0
Agricoltura	5,2	0,7	29,3	0,4	0,2	70,1	-	-	-	106,0	1,8
Lavoro	70,2	8,0	16,1	4,6	0,8	1,5	-	-	-	101,1	1,7
Cultura	5,7	3,3	47,4	0,4	2,6	14,9	-	-	-	74,2	1,3
Soccorso civile	-	8,4	22,7	-	-	25,8	0,3	-	-	57,2	1,0
Giovani e sport	0,8	0,9	14,6	0,1	-	24,2	-	-	-	40,5	0,7
Turismo	0,7	5,0	24,0	0,0	-	9,8	-	-	-	39,5	0,7
Debito pubblico	-	-	-	1,3	-	-	-	-	24,0	25,4	0,4
Energia	0,7	3,5	0,0	2,3	-	16,4	-	-	-	23,0	0,4
Relazioni internazionali	-	0,1	2,3	-	-	1,7	-	-	-	4,1	0,1
Totale	1.024,5	297,5	2.891,4	122,4	263,7	884,9	14,0	289,1	24,0	5.811,4	100
Totale per titoli	4.335,8				1.162,5			289,1	24,0	5.811,4	100

(a) Il trattino indica una spesa nulla. Il valore „0,0“ indica un importo inferiore a 50.000 euro.

Fonte: BDAP; elaborazione IRE

© 2022 IRE

spesa quali gli assegni di cura per persone non autosufficienti (222 milioni di euro), le assegnazioni ai comuni, loro consorzi o comunità comprensoriali per l'esercizio dei servizi sociali (169 milioni di euro), le pensioni e gli assegni di assistenza sociale agli invalidi (42 milioni di euro) e gli assegni provinciali al nucleo familiare (33 milioni di euro). Al quinto posto, con un'incidenza pari all'8,9% del totale (516 milioni di euro),

troviamo i *Servizi istituzionali*³⁴. Questa missione presenta la seconda maggior spesa per il personale dopo l'*Istruzione*, pari in media a 171 milioni di euro l'anno. Segue, al sesto posto, la

³⁴ Questa missione comprende, ad esempio, le spese per il funzionamento e il supporto degli organi istituzionali e della segreteria generale, per la gestione economica, per l'amministrazione del patrimonio dell'ente, per la gestione finanziaria, per la comunicazione, per la statistica, i sistemi informativi e informatici ecc.

missione *Trasporti*, che rappresenta il 6,3% della spesa totale (364 milioni di euro). Capitoli essenziali di questa missione sono, ad esempio, i contributi di esercizio (59 milioni di euro) e altri contributi alle imprese di trasporto pubblico. Al settimo posto figura la missione *Sviluppo economico*, con il 5,0% della spesa totale (291 milioni di euro). Circa la metà della spesa relativa a questa missione (144 milioni di euro) è riconducibile all'incremento di attività finanziarie (titolo 3). Vi rientrano, in particolare, i versamenti per i fondi di rotazione³⁵ per l'incentivazione delle attività economiche secondo la LP 9/1991. Essa comprende, inoltre, i contributi alle imprese per

l'innovazione (17 milioni di euro) e il finanziamento annuale di IDM Alto Adige (11 milioni di euro)³⁶.

Nel 2020, a causa dell'impatto della pandemia sulla gestione finanziaria della PAB, si sono verificate variazioni notevoli rispetto agli anni precedenti. Ad esempio, nella missione *Turismo* sono stati impegnati 79 milioni di euro di spesa corrente, ovvero oltre il doppio rispetto alla media del periodo 2017-2019, pari a 30 milioni di euro. Anche nella missione *Sviluppo economico* si registra un'impennata della spesa corrente: essa ha raggiunto i 127 milioni euro, superando così

Tabelle 4.2

Contributi alle società partecipate e agli enti controllati e vigilati per missione – 2020

Impegni in euro

Missione	Società partecipate	Enti vigilati e controllati	Totale
Sociale	29.117	364.988.876	365.017.993
Istruzione	320.891	108.945.981	109.266.872
Soccorso civile	8.100.000	71.513.094	79.613.094
Trasporti	72.149.824	6.692.073	78.841.896
Servizi istituzionali	57.308.216	17.319.119	74.627.335
Sviluppo economico	1.330.460	45.302.782	46.633.242
Turismo	2.100.000	41.335.130	43.435.130
Sostenibilità ed ambiente	6.920.076	32.608.417	39.528.494
Assetto territoriale ed edilizia		35.703.086	35.703.086
Relazioni con altre autonomie		35.393.257	35.393.257
Cultura	2.730	10.521.281	10.524.012
Agricoltura	5.000	8.344.718	8.349.718
Energia	7.105.607		7.105.607
Lavoro	111.968	337.874	449.842
Sanità	84.290		84.290
Servizi per conto terzi	11.632	16.925	28.557
Giovani e sport	9.760		9.760
Relazioni internazionali		1.838	1.838
Totale	155.589.572	779.024.451	934.614.022

Fonte: PAB; elaborazione IRE

© 2022 IRE

³⁵ A partire dal 2019, tali fondi vengono gestiti dall'organismo partecipato Agenzia per lo sviluppo sociale ed economico - ASSE (vedi sezione 4.3).

³⁶ IDM Alto Adige è attiva, tra l'altro, nella promozione turistica e nella tutela del marchio di qualità Alto Adige/Südtirol. Si noti che solo una parte del finanziamento annuale di IDM è stata classificata nella missione *Sviluppo economico* e competitività. Ulteriori 15 milioni di euro sono stati classificati nella missione *Turismo*.

del 131,4% la media del triennio precedente, pari 55 milioni di euro. Al contrario, nella missione relativa alle *Relazioni con altre autonomie*, la spesa corrente si è quasi dimezzata (-46,3%), passando da una media di 654 milioni di euro l'anno nel periodo 2017-2019 a 351 milioni nel 2020.

Considerata la rilevanza che società e organismi partecipati hanno nel supportare l'Ente provinciale nell'erogazione di servizi in vari ambiti di competenza, è opportuno esaminare la suddivisione per missioni dei contributi ad essi devoluti dalla PAB. La tabella 4.2, relativa all'anno 2020, mostra come l'importo complessivo di tali contributi sfiori i 935 milioni di euro.³⁷

La missione che ha ricevuto maggiori contributi (nel complesso 365 milioni di euro) è quella relativa al *Sociale*, in particolare attraverso ASSE, la quale eroga, tra l'altro, anche i fondi relativi all'assegno di cura per le persone non autosufficienti e i contributi alle persone invalide. Seguono l'*Istruzione* con 109 milioni, parte dei quali destinati alla Libera Università di Bolzano, il *Soccorso civile* con 80 milioni e i *Trasporti* con 79 milioni di euro, in parte attribuiti alle partecipate Società Autobus Servizi d'Area (SASA) Spa e Strutture Trasporto Alto Adige (STA) Spa. Rilevante è altresì la quota di contributi concessi per i *Servizi istituzionali* (75 milioni di euro), ad esempio ad Alto Adige Riscossioni. Alle partecipate e, soprattutto, agli enti vigilati e controllati attivi nella promozione dello *Sviluppo economico* sono stati destinati 47 milioni di euro, mentre a quelli operanti nel *Turismo* sono andati 43 milioni. Per le missioni *Sostenibilità ed ambiente* e *Assetto territoriale ed edilizia* (ambito in cui è attivo l'Istituto per l'edilizia sociale - IPES) sono stati stanziati contributi per rispettivamente 40 e 36 milioni di euro, mentre 35 milioni, contabilizzati nella missione *Relazioni con altre autonomie*, sono andati alla Libera Università di Bolzano e al Conservatorio.

³⁷ Tale valore appare tuttavia maggiore rispetto all'onere complessivo a carico del bilancio provinciale riportato nella tabella 3.1, pari a 861 milioni di euro nel 2020. La differenza è spiegata dal fatto che nel presente caso si parla di importi impegnati (gestione finanziaria di competenza), mentre nel precedente capitolo si fa riferimento ad importi pagati (gestione di cassa). Inoltre, provenendo da due fonti diverse, il perimetro delle società e degli enti considerati nelle due tabelle è potenzialmente differente.

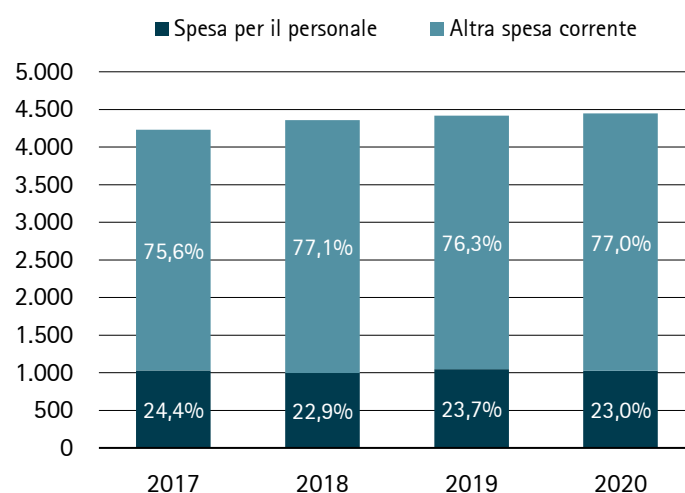
4.2 La spesa per il personale

Il costo del personale³⁸ è una variabile spesso considerata per valutare l'efficienza di un'amministrazione pubblica e il livello di rigidità della spesa. Nel triennio 2017-2019 esso ammontava, mediamente, a 1.025 milioni di euro, pari al 23,6%³⁹ del totale della spesa corrente (vedi fig. 4.2).

Figura 4.2

Spesa corrente e incidenza della spesa per il personale (a) - 2017-2020

Impegni in milioni di euro; distribuzione percentuale



(a) La spesa del personale è indicata a bilancio come macroaggregato "Redditi da lavoro dipendente"

Fonte: BDAP; elaborazione IRE

© 2022 IRE

Tuttavia, i dati desumibili dal bilancio sono poco significativi, in quanto considerano esclusivamente i dipendenti della PAB. Ne consegue che il valore della spesa per il personale riportato a bilancio è sensibilmente influenzato dalle scelte di esternalizzazione dei servizi a società ed organismi partecipati. Ciò è evidente analizzando la spesa per il personale nelle varie missioni (vedi fig. 4.3): essa è particolarmente elevata nel settore dell'*Istruzione* e per i *Servizi istituzionali*, mentre risulta quasi nulla nei comparti della *Sanità* e del *Sociale*, così come per lo *Sviluppo economico* e i *Trasporti*. In questi settori, infatti, la gran parte della spesa per il personale è effettuata rispettivamente dall'Azienda Sanitaria dell'Alto Adige o da società ed organismi partecipati (quali ad esempio IDM Alto Adige Spa o la RAS - Radiotelevisione Azienda Speciale della Provincia di Bolzano), al cui interno operano di fatto dipendenti "indiretti" della PAB.

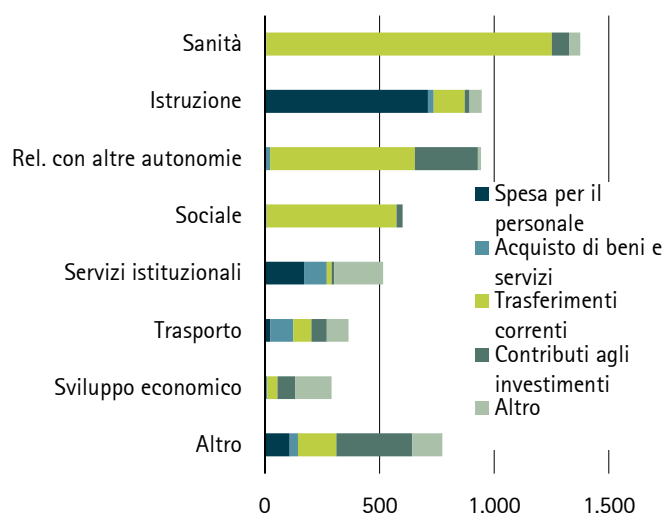
³⁸ Corrispondente al macroaggregato di spesa "redditi da lavoro dipendente".

³⁹ Media ponderata del triennio 2017-2019.

Figura 4.3

Spesa per missione e macroaggregato (a) - Media 2017-2019

Impegni in milioni di euro



(a) Escluse uscite per conto terzi e partite di giro (titolo 7)

Fonte: BDAP; elaborazione IRE

© 2022 IRE

Adige, in quanto esclusa dal perimetro di consolidamento.⁴⁰

Si giunge così ad un ammontare medio complessivo di 1.716 milioni di euro l'anno nel periodo 2017-2019, ovvero il 30,6% delle componenti negative della gestione del bilancio consolidato della PAB e dell'Azienda Sanitaria dell'Alto Adige (cfr. tabella 4.3).

4.3 I destinatari dei contributi economici

Come mostrato in tabella 4.1, i macroaggregati più significativi per la spesa corrente e per quella in conto capitale sono rappresentati, rispettivamente, dai trasferimenti correnti e dai contributi agli investimenti che la PAB eroga ad una vasta platea di soggetti esterni. Una quota importante delle risorse a disposizione della PAB viene infatti trasferita ad altri soggetti pubblici e privati, partecipati e non. Nella sezione 3 sono già stati trattati le società e gli organismi partecipati che la PAB finanzia, a vario titolo, per l'erogazione dei servizi alla comunità. Vi sono poi trasferimenti, contributi e finanziamenti con vincolo di restituzione che costituiscono importanti leve per perseguire politiche economiche a sostegno di famiglie, imprese ed enti locali, nonché per finalità perequative e redistributive.

Tabelle 4.3

Spesa per il personale – 2017-2020

In milioni di euro

		2017	2018	2019	2020
Bilancio provinciale	Redditi da lavoro dipendente	1.030,9	995,8	1.046,8	1.024,8
Bilancio consolidato	Spesa per il personale da C.E.	1.090,5	1.069,8	1.131,6	1.118,5
	Componenti negativi della gestione	5.692,0	5.396,6	5.511,4	5.719,9
Bilancio dell'Azienda Sanitaria dell'Alto Adige	Spesa per il personale da C.E.	599,4	627,7	629,7	675,2
	Componenti negativi della gestione	1.253,3	1.281,9	1.328,7	1.479,4
	Contributi in c/esercizio dalla PAB	1.168,4	1.197,2	1.246,8	1.366,2
Totale Consolidato PAB + Azienda Sanitaria dell'Alto Adige	Spesa per il personale da C.E.	1.689,9	1.697,5	1.761,3	1.793,7
	Componenti negativi della gestione	5.776,9	5.481,3	5.593,3	5.833,1
	Incidenza (%)	29,3	31,0	31,5	30,8

Fonte: PAB, Azienda Sanitaria dell'Alto Adige; elaborazione IRE

© 2022 IRE

Di conseguenza, per valutare la spesa complessiva dei dipendenti "diretti" ed "indiretti" della PAB, occorre considerare il bilancio consolidato. Il conto economico consolidato riporta la spesa per il personale di tutte le società e organismi ricompresi nell'area di consolidamento, in proporzione alla quota di partecipazione della PAB in ciascuno di essi. A tale spesa si deve poi aggiungere quella dell'Azienda Sanitaria dell'Alto

Adige, in quanto esclusa dal perimetro di consolidamento.⁴⁰ Un'analisi delle risorse allocate ai suddetti soggetti è però difficile, poiché il livello di dettaglio del bilancio provinciale pubblicamente disponibile non permette una classificazione

⁴⁰ Al fine di evitare doppi conteggi, si è provveduto a sottrarre dal totale dei componenti negativi della gestione del conto economico consolidato della PAB i contributi in conto esercizio erogati all'Azienda Sanitaria prima di includere nel conteggio le componenti negative della gestione dal conto economico e le spese per il personale dell'Azienda Sanitaria stessa.

dei trasferimenti e contributi in conto capitale per tipologia di destinatari⁴¹. Le seguenti tabelle 4.4 e 4.5 sono pertanto state realizzate con dati forniti dalla PAB. È importante sottolineare che la classificazione qui adottata ricalca il glossario dei conti nazionali dell'Istat⁴² e segue pertanto logiche specifiche. Ad esempio, la nozione di “famiglia” include anche le famiglie intese come unità produttrici, ossia le società semplici e le imprese individuali che operano nel settore non finanziario ed occupano fino a cinque dipendenti e le unità, prive di dipendenti, produttrici di servizi ausiliari dell'intermediazione finanziaria. Analogamente, la categoria “Amministrazioni locali” include un set particolarmente eterogeneo di enti, tra cui ovviamente i Comuni, ma anche l'Azienda Sanitaria dell'Alto Adige e gli enti di diritto pubblico controllati dalla

di questi ultimi è infatti costituita da esborsi per l'acquisto di beni e servizi.

Come mostra la tabella 4.4, nel periodo 2017-2019 i trasferimenti correnti operati dalla PAB ammontavano, in media, a 2.891 milioni di euro, ovvero al 66,7% del totale della spesa corrente. Oltre tre quarti (76,0%) di essi erano destinati alle amministrazioni locali, agli organismi interni, alle imprese controllate e partecipate e all'Azienda Sanitaria dell'Alto Adige⁴³. Seguono i trasferimenti ad amministrazioni centrali (14,4%), pari in media a 416 milioni di euro. Tali trasferimenti comprendono, ad esempio, il contributo finanziario provinciale al risanamento della finanza nazionale previsto dall'accordo di Roma. Decisamente più contenuta appare l'incidenza

Tabelle 4.4

Trasferimenti correnti – 2017-2020

In milioni di euro

	2017	2018	2019	Media 2017-2019	2020
Amministrazioni locali, organismi interni, imprese controllate e partecipate (inclusa l'Azienda Sanitaria dell'Alto Adige)	2.168,1	2.175,1	2.251,2	2.198,1	2.518,3
Amministrazioni centrali	346,3	471,3	431,0	416,2	38,9
Imprese (riclassificazione IRE) (a)	126,3	98,7	112,6	112,5	231,2
Istituzioni sociali private	37,2	104,2	117,4	86,3	139,3
Famiglie (riclassificazione IRE) (a)	113,0	70,9	48,8	77,6	75,8
Altro	0,9	0,0	1,0	0,6	24,8
Totale	2.791,9	2.920,3	2.962,0	2.891,4	3.028,4

(a) La riclassificazione operata dall'IRE riguarda i contributi alle cosiddette “famiglie produttrici” (società semplici e imprese individuali che operano nel settore non finanziario ed occupano fino a cinque dipendenti e unità, prive di dipendenti, produttrici di servizi ausiliari dell'intermediazione finanziaria). Questi sono stati considerati tra i contributi alle imprese e non alle famiglie, come invece accade nella documentazione trasmessa dalla PAB.

Fonte: PAB; elaborazione IRE

© 2022 IRE

PAB, come la Protezione civile, il Demanio Provinciale, l'Istituto per l'edilizia sociale ecc. Inoltre, i trasferimenti correnti e i contributi in conto capitale alle società ed organismi partecipati costituiscono solo una parte degli oneri complessivi a carico del bilancio della PAB di cui al capitolo 3. Gran parte

dei contributi alle imprese private (3,7%), alle istituzioni sociali private, tra cui EURAC e il cosiddetto “terzo settore” (3,0%), e alle famiglie (2,9%).

Considerando invece il 2020, si possono apprezzare gli effetti delle misure volte a ridurre l'impatto economico dell'emergenza Covid-19 sul territorio locale. Da un lato, si assiste a una drastica riduzione dei trasferimenti verso lo Stato, a seguito della rinuncia da parte di quest'ultimo a una parte del contributo alla finanza pubblica normalmente dovuto dalla PAB (cfr. infobox “Trasferimenti correnti dallo Stato per fron-

⁴¹ Il bilancio pubblicamente disponibile nella sezione “amministrazione trasparente” arriva solamente al secondo livello di dettaglio del piano dei conti integrato, riportando i valori totali per i macroaggregati di ogni missione e programma. Tuttavia, per un'analisi come quella in oggetto occorre considerare il quarto livello di dettaglio, dal quale risulta la suddivisione dei trasferimenti correnti tra imprese, organismi partecipati e/o interni della PAB, amministrazioni centrali e locali, famiglie ecc.

⁴² Cfr. matrice dei conti nazionali, ISTAT, disponibile al link <https://www.istat.it/it/archivio/196839> (accesso il 15/10/2021)

⁴³ La classificazione fornita dalla PAB considera tra le amministrazioni locali anche l'Azienda Sanitaria dell'Alto Adige.

teggare l'emergenza Covid-19 nel 2020" a pag. 18). Dall'altro, vi è stato un consistente aumento dei trasferimenti verso amministrazioni locali, famiglie e imprese private. Nel complesso, si è assistito a una leggera crescita dell'ammontare dei trasferimenti, che ha raggiunto quota 3.028 milioni di euro (+2,2% rispetto al 2019).

Occorre tuttavia notare che parte dei trasferimenti formalmente erogati alle amministrazioni locali vengono poi "girati" da questi ultimi alle famiglie e alle imprese. Si pensi, per esempio, ai contributi erogati da ASSE per l'assistenza alle persone non autosufficienti, cieche o sordomute e per l'invalidità civile. Inoltre, come già descritto in precedenza, parte dei contributi erogati alle "famiglie" sono in realtà destinati a piccole imprese e liberi professionisti. Una riclassificazione che tenesse conto di queste fattispecie farebbe salire l'importo dei trasferimenti alle imprese a 113 milioni di euro l'anno (il 3,9% del totale) nel periodo 2017-2019 e a 231⁴⁴ milioni di euro (7,6%) nel 2020.

Considerando invece la spesa in conto capitale operata dalla PAB nel periodo 2017-2019, mediamente pari a 1.163 milioni di euro, tre quarti di tale importo (885 milioni di euro) sono riconducibili a contributi agli investimenti erogati a soggetti terzi (cfr. tabella 4.1). Da un lato, questa fattispecie è tipica degli enti territoriali di livello intermedio, quali le Regioni e le Province Autonome, che hanno una funzione di indirizzo strategico e coordinamento nei confronti degli enti locali di dimensioni più piccole, Comuni in primis. Spetta dunque spesso a questi ultimi la gestione finale delle risorse per la realizzazione di specifici progetti e opere. Inoltre, l'amministrazione provinciale preferisce spesso non effettuare gli investimenti in prima persona, bensì finanziare società partecipate e altri soggetti di diritto privato, che godono di una maggiore flessibilità e tempestività nelle procedure di spesa. La tabella 4.5 riepiloga la ripartizione per destinatari dei contributi provinciali agli investimenti. Nel triennio 2017-2019, la maggior parte di essi (68,5%, ovvero 606 milioni di euro) è stata destinata alle Amministrazioni locali – comuni in primis –, agli organismi interni, alle imprese controllate e partecipate e all'Azienda Sanitaria dell'Alto Adige. Citiamo, ad

esempio, i contributi per gli oneri di ammortamento di mutui (50 milioni di euro) e quelli per spese di investimento (179 milioni di euro) erogati ai sensi della LP 27/1975 (Finanziamento di opere pubbliche nell'interesse degli Enti locali), della LP 21/1977 (Piano quadriennale per il finanziamento di opere scolastiche) e degli articoli 5 e 7/bis della LP 6/1992 (Disposizioni in materia di finanza locale). A ciò si aggiungono i contributi devoluti ai comuni confinanti con la provincia ai sensi dell'Accordo di Milano. Circa 37 milioni di euro sono invece stati trasferiti all'Azienda Sanitaria dell'Alto Adige per interventi d'investimento e per lavori la cui esecuzione è delegata all'Azienda stessa. Seguono contributi alle imprese per investimenti pari a 137 milioni di euro (15,5%), di cui 46 milioni attribuibili allo *Sviluppo economico*, 39 milioni ai *Trasporti*, 16 milioni all'*Agricoltura*, 13 milioni alla *Sostenibilità ed ambiente* e 6 al *Turismo*. I contributi agli investimenti per le famiglie erano mediamente pari a 113 milioni di euro (12,8%) e comprendevano, in particolare, fondi erogati per il Mutuo Risparmio Casa (63 milioni di euro).

Rispetto al 2019, nel 2020 si osserva una generale contrazione dei contributi agli investimenti erogati dalla PAB, in gran parte per effetto della crisi economica derivante dall'emergenza epidemiologica. Il relativo ammontare appare comunque in linea con il biennio 2017-18. Inoltre, sono leggermente aumentati i contributi destinati alle imprese.

Come già visto per i trasferimenti correnti, anche in questo caso è possibile operare una riclassificazione per tenere conto del fatto che parte dei contributi erogati alle famiglie riguardano in realtà piccole imprese (le cosiddette famiglie produttrici). Tenendo conto di questa fattispecie e dell'analisi dei capitoli di spesa, è possibile stimare che l'importo complessivo dei contributi agli investimenti erogati alle imprese nel triennio 2017-2019 sia stato pari a quasi 163 milioni di euro, ovvero al 18,4% del totale. Nel 2020, tale importo è stato di circa 158 milioni di euro (18,3%).⁴⁵

⁴⁴ La riclassificazione qui proposta, operata esclusivamente sui capitoli di importo superiore al milione di euro, segue una logica economica e attribuisce alla categoria "imprese" i contributi erogati alle piccole imprese classificate ufficialmente come "famiglie produttrici". Tra le principali voci riclassificate vi sono i seguenti contributi erogati per l'emergenza Covid-19: "Contributi a piccole imprese - Covid-19" (48 milioni di euro), "Contributi a piccole imprese del settore turismo - Covid-19" (15 milioni di euro), "Sussidi a microimprese agricole - Covid-19" (5 milioni di euro). L'elenco completo delle riclassificazioni operate è disponibile in appendice B-2 (per il periodo 2017-2019) e B-4 (per il 2020).

⁴⁵ Analogamente a quanto descritto per i trasferimenti correnti, anche per i contributi in conto capitale si è proceduto ad una riclassificazione che ha coinvolto, tra gli altri, i capitoli "Contributi in conto capitale ad aziende agricole singole per l'incentivazione dell'agricoltura" (24 milioni di euro), "Contributi per lo sviluppo della meccanizzazione agricola" (4 milioni di euro) e "Contributi in conto capitale per agevolare lo sviluppo dell'agriturismo" (2 milioni di euro). L'elenco completo delle riclassificazioni operate è disponibile in appendice B-1 (per il periodo 2017-2019) e B-3 (per il 2020).

Tabella 4.5

Contributi agli investimenti – 2017-2020

In milioni di euro

	2017	2018	2019	Media 2017-2019	2020
Amministrazioni locali, organismi interni, imprese controllate e partecipate (inclusa l'Azienda Sanitaria dell'Alto Adige)	593,8	566,0	659,1	606,3	599,6
Amministrazioni centrali	-	-	0,2	0,1	0,1
Imprese (riclassificazione IRE) (a)	158,7	178,4	151,2	162,8	158,1
Istituzioni Sociali Private	22,0	20,0	39,7	27,2	40,6
Famiglie (riclassificazione IRE) (a)	87,3	87,4	87,5	87,4	64,3
Altro	1,6	1,1	0,8	1,2	1,2
Totale	863,4	853,0	938,4	884,9	863,9

(a) La riclassificazione operata dall'IRE riguarda i contributi alle cosiddette „famiglie produttrici“ (società semplici e imprese individuali che operano nel settore non finanziario ed occupano fino a cinque dipendenti e unità, prive di dipendenti, produttrici di servizi ausiliari dell'intermediazione finanziaria). Questi sono stati considerati tra i contributi alle imprese e non alle famiglie, come invece accade nella documentazione trasmessa dalla PAB.

Fonte: PAB; elaborazione IRE

© 2022 IRE

4.4 I fondi di rotazione

Oltre al supporto diretto all'economia, agli enti locali e alla collettività in forma di trasferimenti correnti e di contributi in conto capitale, la PAB ha adottato altri strumenti di sostegno. Tra questi ci sono diversi fondi di rotazione, costituiti per fornire crediti a tassi agevolati alle imprese e ai comuni altoatesini e favorire così gli investimenti. Tali fondi hanno rappresentato un valido strumento, specie nei periodi in cui l'accesso al credito risultava più difficile e oneroso. È pertanto opportuno analizzare brevemente i principali fondi rotativi provinciali, in particolare quelli destinati all'incentivazione delle attività economiche (istituito con la LP 9/1991), alla meccanizzazione nell'agricoltura (LP 12/1980) e agli investimenti dei Comuni (LP 6/1992).

Il fondo di rotazione per l'incentivazione delle attività economiche è suddiviso in sette conti, dedicati a diversi settori dell'economia e a precise finalità: commercio, artigianato, industria, turismo, innovazione, agricoltura e mobilità. In passato, il fondo veniva gestito fuori bilancio dall'Ufficio vigilanza finanziaria. Nel periodo analizzato, tra il 2017 e il 2019, la PAB ha assegnato a questo fondo risorse per complessivi 376 milioni di euro, di cui 240 milioni nel 2017, 13 milioni nel 2018 e 123 milioni nel 2019⁴⁶. Nello stesso lasso di tempo il

fondo ha erogato finanziamenti alle imprese per una media di 155 milioni di euro l'anno, di cui il 46,3% a carico della PAB e la parte restante messa a disposizione dagli istituti di credito. Nel triennio esaminato, i prestiti restituiti dalle imprese beneficiarie al fondo provinciale ammontavano, in media, a 62 milioni di euro l'anno (esclusi i rimborsi agli istituti di credito).

Successivamente, la Legge Provinciale 2/2019 ha affidato la gestione del fondo all'*Agenzia per lo Sviluppo Sociale ed Economico* (ASSE), a partire dal 2020. In tale anno, la PAB non ha destinato nuove risorse al fondo. La quota a carico di ASSE dei prestiti alle imprese erogati dal fondo nel 2020 ammontava a 51 milioni di euro. I rientri sono invece stati pari a 35 milioni di euro (esclusi i rimborsi agli istituti di credito).

Infine, la situazione emergenziale legata a Covid-19 ha indotto la Provincia a sospendere temporaneamente la possibilità di presentare nuove domande di finanziamento a valere sul fondo di rotazione per l'incentivazione delle attività economiche, in modo da utilizzare le relative risorse a copertura di spese in altri settori (delibera 1028/2020). Tale scelta è stata motivata anche dai bassi tassi di interesse di mercato, che negli ultimi anni hanno diminuito l'efficacia del fondo come strumento di sostegno per le imprese locali. Al 31/12/2020, i crediti che la Provincia vanta verso ASSE per quanto concerne il fondo di rotazione per l'incentivazione delle attività economiche ammontavano a 703 milioni di euro⁴⁷.

⁴⁶ Delle risorse attribuite al fondo per l'incentivazione delle attività economiche nel 2019, 113,5 milioni sono stati assegnati in forma di un credito infruttifero a medio-lungo termine concesso dalla PAB ad ASSE. Lo stanziamento è stato disposto con la delibera di Giunta 886/2019, che ha altresì fissato le modalità di restituzione di tale credito: 50 milioni di euro sono stati restituiti nel 2020, altri 44 milioni sono da restituire entro la fine del 2021 e la restante parte sarà restituita in unica soluzione entro il 2030.

⁴⁷ Di questi, 63,5 milioni rappresentano i crediti a medio-lungo termine che la PAB vanta ancora nei confronti di ASSE.

Nel triennio 2017-2019, il fondo di rotazione per la meccanizzazione nell'agricoltura ha erogato prestiti per circa sette milioni di euro l'anno. Nello stesso periodo, le restituzioni si aggiravano attorno ai cinque milioni di euro l'anno. A partire dal 2020 questo fondo non è più operativo. I rientri dei capitali prestati (pari a cinque milioni nel 2020) afferiscono ora direttamente al bilancio provinciale. Al 31/12/2020 i crediti che la PAB vanta nei confronti delle imprese per finanziamenti concessi tramite il fondo di rotazione per la meccanizzazione nell'agricoltura ammontavano a 26 milioni di euro.

Per quanto riguarda infine il fondo di rotazione per gli investimenti dei Comuni istituito ai sensi della LP 6/1992, occorre

dire che nel periodo esaminato, dal 2017 al 2020, non vi sono state assegnazioni di risorse da parte della PAB. Nel triennio 2017-2019, i prestiti erogati dal fondo ai Comuni ammontavano in media a circa 47 milioni di euro l'anno, mentre le restituzioni sono state pari a poco più di 18 milioni di euro l'anno. A partire dal 2020 anche questo fondo è stato chiuso e le restituzioni dei prestiti (18 milioni di euro nel 2020) rientrano direttamente nel bilancio provinciale. Al 31/12/2020, i crediti della PAB nei confronti dei Comuni per i finanziamenti erogati dal fondo per gli investimenti dei Comuni ammontavano a 229 milioni di euro. La tabella 4.6 fornisce un riepilogo dei tre fondi di rotazione.

Tabella 4.6

Andamento dei fondi di rotazione – 2017-2020

In milioni di euro

Fondo di rotazione	Consistenza del credito vantato dalla PAB al 31.12.2020 (a)	Movimenti	2017	2018	2019	Media 2017-2019	2020
Fondi di rotazione per l'incentivazione delle attività economiche (LP 9/1991)	703 (c)	Impegni della PAB verso fuori bilancio e ASSE	240	13	123 (b)	87	-
		Finanziamenti concessi dal fondo (d)	62	83	70	72	51
		Rientri al fondo	60	62	65	62	35
Fondo di rotazione per la zootecnia e la meccanizzazione agricola (LP 12/1980)	26	Impegni della PAB verso fuori bilancio	-	-	-	-	-
		Finanziamenti concessi dal fondo	9	7	4	7	-
		Rientri al fondo	5	6	5	5	5
Fondo di rotazione per investimenti dei Comuni (LP 6/1992)	229	Impegni della PAB verso fuori bilancio	-	-	-	-	-
		Finanziamenti concessi dal fondo	59	55	27	47	-
		Rientri al fondo	18	18	19	18	18

(a) Per i fondi di rotazione istituiti secondo le LP 12/1980 e 6/1992 si tratta dei mutui ancora aperti al 31.12.2020.

(b) Questo valore include la concessione di un credito dalla PAB ad ASSE pari a 113,5 milioni di euro.

(c) Di questi, 63,5 milioni rappresentano i crediti a medio-lungo termine che la PAB vanta ancora nei confronti di ASSE. I crediti complessivi verso gli istituti di credito ammontano a 468 milioni di euro.

(d) I valori riportati si riferiscono alla quota a carico della Provincia; è esclusa la parte di finanziamento a carico degli istituti di credito.

Fonte: Ripartizione economia, Ufficio Meccanizzazione agricola e produzione biologica, Ufficio Finanza locale, ASSE; elaborazione IRE

© 2022 IRE

5. SCOSTAMENTI TRA PREVENTIVO E CONSUNTIVO

Prevedere correttamente le entrate e le uscite è fondamentale per una adeguata programmazione e una sana gestione di bilancio. Se le entrate vengono sovrastimate, una parte delle spese potrà risultare priva di copertura e dare luogo a deficit. Allo stesso tempo, previsioni troppo conservative generano riserve di risorse inutilizzate, che potrebbero essere meglio impiegate per incrementare il livello dei servizi offerti alla collettività.

Il presente capitolo confronta le previsioni iniziali elaborate in sede di preventivo dalla Provincia Autonoma di Bolzano (PAB) nel quadriennio 2017-2020 con i rispettivi valori effettivi riportati nel rendiconto consuntivo. Dal momento che l'avvento della pandemia nel marzo 2020 ha comportato

un inevitabile scostamento in corso d'esercizio rispetto alle previsioni elaborate nell'autunno 2019, l'analisi è condotta separatamente per il triennio 2017-2019 e per l'anno 2020. In questo modo, è possibile apprezzare anche gli stravolgimenti che l'emergenza ha comportato sulla gestione finanziaria della PAB.

5.1 Le entrate

Tra il 2017 e il 2019 le entrate totali della Provincia Autonoma di Bolzano (PAB) ammontavano, in media, a 6.292 milioni di euro l'anno, di cui il 75,6% entrate tributarie, il 7,6% trasferimenti correnti e il 3,8% entrate extratributarie. Nel 2020 le entrate totali sono state pari a 6.130 milioni di euro; l'incidenza delle entrate tributarie si è attestata al 74,3%, quella dei

Tabella 5.1

Scostamento (a) tra accertamenti e previsione iniziale - 2017-2020

Titoli entrate	2017 (%)	2018 (%)	2019 (%)	Media (b) 2017-2019 (%)	Media 2017-2019 (milioni di euro)	2020 (%)	2020 (milioni di euro)
1 - Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	4,7	4,1	7,9	5,5	249	-2,1	-99
2 - Trasferimenti correnti	3,8	6,2	9,0	6,4	29	57,1	266
3 - Entrate extratributarie	23,3	32,6	11,9	22,2	44	30,3	51
4 - Entrate in conto capitale	-10,8	-49,9	-18,9	-28,1	-42	-24,2	-31
5 - Entrate da riduzione di attività finanziarie	97,6	83,5	43,9	70,0	113	-38,3	-56
6 - Accensione prestiti	21,7	-62,7	147,3	9,1	2	-100,0	-221
9 - Entrate per conto terzi e partite di giro	35,0	30,3	-9,3	14,6	52	0,5	2
Totale entrate	7,7	7,5	7,7	7,7	447,4	-1,4	-87,6

(a) Valori positivi indicano che gli accertamenti effettivi sono stati superiori ai valori riportati nel bilancio di previsione, valori negativi individuano minori accertamenti a consuntivo rispetto a quanto preventivato.

(b) Media ponderata

Valutazione	A	B	C	D
Differenza tra accertamenti e previsione iniziale (%)	≤5	5-10	10-15	>15

Valutazione secondo le linee guida di Commissione Europea, IMF e Banca Mondiale (Public Expenditure and Financial Accountability)

Fonte: BDAP, elaborazione IRE

© 2022 IRE

trasferimenti correnti all'11,9% e quella delle entrate extratributarie al 3,5%.

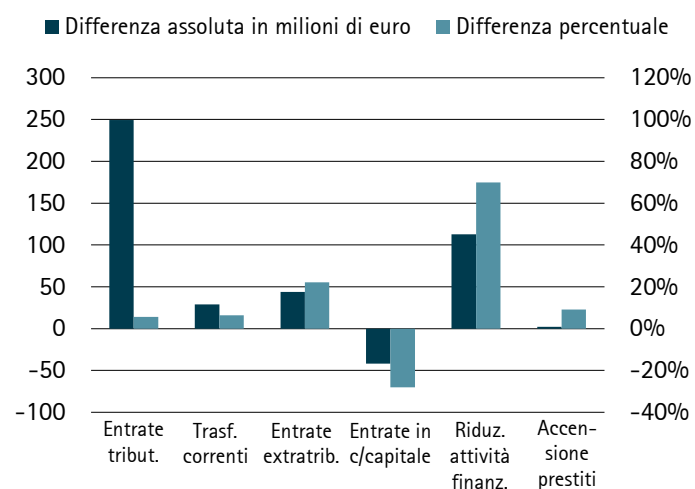
Raffrontando gli accertamenti riportati nel rendiconto consuntivo con le stime elaborate in sede di preventivo, si nota che le entrate effettivamente accertate nel triennio 2017-2019 sono risultate superiori del 7,7% rispetto ai valori preventivati. Questa discrepanza dipende in parte da ragioni tecniche e contabili, in parte dalla prudenza con cui l'amministrazione elabora le previsioni, soprattutto nel caso delle entrate proprie (ovvero le entrate correnti di natura tributaria ed extratributaria). Nel 2020, invece, l'avvento della pandemia ha causato una contrazione delle entrate, che a fine esercizio sono risultate inferiori dell'1,4% rispetto alle previsioni iniziali. La tabella 5.1 mostra gli scostamenti tra accertamenti e previsioni iniziali per i titoli delle entrate.

Nel periodo 2017-2019, le entrate tributarie (titolo 1) sono state costantemente sottostimate, in media del 5,5%. Tale scostamento, pur non considerato critico secondo le linee guida di Commissione Europea, IMF e Banca Mondiale⁴⁸, corrisponde, in termini assoluti, a 249 milioni l'anno. Una sistematica sottovalutazione, pari mediamente a 44 milioni l'anno, si osserva anche per le entrate extratributarie (titolo 3). In questo caso, lo scostamento rispetto alle previsioni raggiunge il 22,2%.

Anche le entrate da riduzione di attività finanziarie (titolo 5) sono state generalmente molto superiori a consuntivo rispetto al preventivo, mediamente del 70%, ma ciò è dovuto principalmente a decisioni di breve termine riguardo ai fondi di rotazione (vedi infobox "I fondi di rotazione" a pag. 19). La discrepanza tra previsioni ed accertamenti effettivi dei trasferimenti correnti (titolo 2) deriva invece in massima parte dal fatto che i trasferimenti dallo Stato vengono accertati nel momento in cui sono effettivamente messi a disposizione, pertanto una puntuale previsione non risulta possibile. L'unico titolo delle entrate per il quale gli accertamenti a consuntivo si sono rivelati inferiori rispetto alle previsioni – in media del 28,1% – sono le entrate in conto capitale (titolo 4). Ciò deriva da esigenze contabili connesse alle operazioni immobiliari con Comuni e con soggetti privati che prevedono permuta di terreni o immobili. Il caso tipico è quello di una transazione che non viene perfezionata nell'anno in corso e che, di conseguenza, slitta all'esercizio successivo. La mancata realizzazione della transazione genera una riduzione di entrate e spese in conto capitale di pari importo e quindi ha effetto nullo sul risultato di amministrazione.

Figura 5.1

Scostamento (a) tra entrate accertate e previsione iniziale, per titoli - Media 2017-2019



(a) Valori positivi indicano che gli accertamenti effettivi sono stati superiori ai valori riportati nel bilancio di previsione, valori negativi individuano minori accertamenti a consuntivo rispetto a quanto preventivato.

Fonte: BDAP; elaborazione IRE

© 2022 IRE

Nel 2020 le entrate da trasferimenti (titolo 2) sono risultate superiori alle attese per 266 milioni di euro (+57,1%). In particolare, l'avvento della pandemia ha determinato un consistente aumento dei trasferimenti correnti dallo Stato, con 222 milioni di euro di fondi straordinari ricevuti per contrastare l'emergenza Covid-19⁴⁹. Anche per quanto riguarda le entrate extratributarie (titolo 3) si è assistito ad una sottostima delle previsioni di 51 milioni di euro (+30,3%). Le entrate tributarie (titolo 1) si sono invece rivelate inferiori alle previsioni di 99 milioni di euro (-2,1%): uno scostamento molto ridotto, nonostante l'emergenza da pandemia. In particolare, il minore gettito deriva dalle voci di imposta *IVA sugli scambi interni* (-114 Mio €), *IRAP non sanità* (-58 Mio €) ed *IVA sulle importazioni* (-35 Mio €)⁵⁰. Per le entrate in conto capitale (titolo 4) si è osservata una discrepanza in difetto di quasi 31 milioni di euro (-24,2%), sostanzialmente in linea con quella registrata nel triennio precedente e derivante dai meccanismi relativi alle permuta descritti sopra. Per quanto concerne le entrate da riduzione di attività finanziarie del titolo 5, i minori accertamenti registrati a consuntivo derivano da decisioni contingenti circa il finanziamento di ASSE. Infine, il confronto tra accertamenti e previsioni per il titolo 6, relativo all'accensione di prestiti, permette di apprezzare gli effetti che l'utilizzo del DANC ha sul bilancio della PAB: dal

⁴⁹ Si veda infobox "Trasferimenti correnti dallo Stato per fronteggiare l'emergenza Covid-19 nel 2020" a pag. 18.

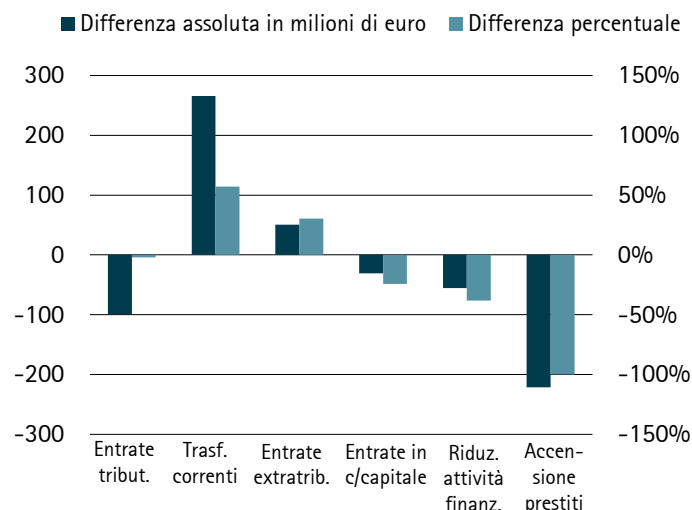
⁵⁰ Al contrario, per la voce Altri tributi devoluti e regolati alle autonomie speciali n.a.c. si registra una sottostima di 106 milioni di euro (+53,0%).

⁴⁸ Cfr. Public Expenditure and Financial Accountability (2018).

momento che le risorse sopraggiunte durante l'anno hanno reso superfluo contrarre i prestiti che in sede di preventivo erano stati autorizzati, a consuntivo si osserva il venir meno della totalità di questa voce di entrata.

Figura 5.2

Scostamento (a) tra entrate accertate e previsione iniziale, per titoli - 2020



(a) Valori positivi indicano che gli accertamenti effettivi sono stati superiori ai valori riportati nel bilancio di previsione, valori negativi individuano minori accertamenti a consuntivo rispetto a quanto preventivato.

Fonte: BDAP; elaborazione IRE

© 2022 IRE

5.2 Le spese

La spesa totale della PAB nel periodo 2017-2019 ammontava mediamente a 6.220 milioni di euro. Circa il 70% di questo importo era ascrivibile alla spesa corrente, mentre la spesa in conto capitale incideva per il 18,7%. Nel 2020 la spesa complessiva si è ridotta a 6.076 milioni di euro e l'incidenza della spesa corrente è salita al 73,2%, mentre quella della spesa in conto capitale è rimasta praticamente inalterata al 18,4%.

Nel raffrontare gli impegni con le previsioni iniziali (vedi tab. 5.2), occorre in primo luogo sottolineare che la prudenza adottata dalla PAB in sede di previsione sul lato delle entrate comporta inevitabilmente che la spesa a consuntivo sia superiore a quella prevista in sede di preventivo di bilancio. Ovviamente, ciò non contrasta con la natura autorizzatoria del bilancio preventivo, per la quale la previsione di spesa costituisce anche un limite massimo per la spesa stessa. È infatti possibile aumentare la previsione di spesa iniziale grazie alle variazioni in corso d'anno, dovute sia alle maggiori realizzazioni delle entrate di competenza, sia alle risorse aggiuntive derivanti dall'avanzo d'amministrazione dell'esercizio precedente, accertato nel mese di aprile in sede di rendiconto. Nello specifico, nel triennio 2017-2019 la PAB ha impegnato, in media, il 2,6% delle risorse in più rispetto a quanto previsto. Nel 2020, a causa della pandemia, la spesa totale è stata inferiore alle previsioni iniziali del 4,4%.

Tabelle 5.2

Scostamento (a) tra impegni e previsione iniziale - 2017-2020

Titoli spese	2017 (%)	2018 (%)	2019 (%)	Media (b) 2017-2019 (%)	Media 2017-2019 (milioni di euro)	2020 (%)	2020 (milioni di euro)
1 - Spese correnti	-1,3	-1,2	-2,4	-1,6	-72,7	-4,6	-212,1
2 - Spese in conto capitale	-27,4	-7,3	33,3	-5,6	-68,6	-8,5	-103,5
3 - Spese per incremento attività finanziarie	563,2	141,2	883,0	565,5	245,6	102,9	24,9
4 - Rimborso Prestiti	91,8	-32,1	-24,5	15,9	3,3	30,7	5,6
7 - Uscite per conto terzi e partite di giro	35,0	30,3	-9,3	14,6	52,1	0,5	2,4
Spesa totale	0,6	-0,3	7,8	2,6	159,8	-4,4	-282,7

(a) Valori positivi indicano che gli impegni effettivi sono stati superiori ai valori riportati nel bilancio di previsione, valori negativi individuano minori impegni a consuntivo rispetto a quanto preventivato.

(b) Media ponderata

Valutazione	A	B	C	D
Differenza tra impegni e previsione iniziale (%)	≤5	5-10	10-15	>15

Valutazione secondo le linee guida di Commissione Europea, IMF e Banca Mondiale (Public Expenditure and Financial Accountability)

Fonte: BDAP; elaborazione IRE

© 2022 IRE

Analizzando i singoli titoli di spesa, si osserva come nel triennio 2017-2019 gli scostamenti positivi più rilevanti riguardassero le spese per incremento delle attività finanziarie, laddove gli impegni hanno superato le previsioni iniziali di un importo medio pari a 246 milioni di euro l'anno (+565,5%). Ciò è dovuto alla destinazione in corso d'anno ai fondi di rotazione (vedi infobox "I fondi di rotazione" a pag. 19) di parte dell'avanzo dell'anno precedente. L'entità degli altri scostamenti è invece molto inferiore. Gli impegni di spesa corrente registrati a consuntivo sono sempre risultati leggermente inferiori rispetto alle previsioni, in media di 73 milioni di euro l'anno, ovvero dell'1,6%. L'accuratezza delle previsioni per il titolo 1 della spesa è resa possibile dal fatto che le spese correnti tendono ad avere un carattere ordinario e abbastanza costante nel tempo. In particolare, la voce principale è rappresentata dalla spesa per la *Sanità*, che di norma non varia in misura sensibile. Le spese in conto capitale registrate a consuntivo sono risultate inferiori rispetto alle previsioni nel 2017 e nel 2018, rispettivamente del 27,4% e del 7,3%, mentre nel 2019 lo scostamento a fine esercizio è risultato positivo e pari al 33,3%. Come spiegato nella sezione precedente, le discrepanze tra previsioni e impegni effettivi per questo titolo sono imputabili in parte agli effetti degli slittamenti da un anno all'altro delle operazioni immobiliari che comportano permute di terreni o immobili, in parte a ritardi nella realizzazione degli investimenti.

Nel 2020, a seguito della pandemia, lo scostamento negativo tra gli impegni e le previsioni iniziali di spesa corrente è stato più ampio del solito: -212 milioni di euro, pari a -4,6%, contro una media di -73 milioni di euro (-1,6%) nei tre anni precedenti. La spesa in conto capitale è stata inferiore di 104 milioni di euro (-8,5%) rispetto al preventivo, ma il livello di accuratezza delle previsioni per questa voce di bilancio era piuttosto volatile anche nel triennio precedente. Infine, la spesa definitiva per incremento di attività finanziarie, pur risultando più che doppia rispetto alle previsioni iniziali, presenta uno scostamento di appena 25 milioni di euro, decisamente inferiore rispetto agli anni precedenti.

Scendendo ancora più nel dettaglio, è interessante verificare come gli scostamenti (nel complesso relativamente contenuti) osservati a livello di spesa corrente e di spesa in conto capitale si distribuiscano tra le varie missioni.

La seguente tabella 5.3 mostra gli scostamenti tra previsioni iniziali e impegni definitivi di spesa corrente.

Considerando il triennio 2017-2019, le missioni per cui le previsioni di spesa corrente risultano sistematicamente superiori agli impegni effettivi sono quelle della *Sostenibilità ed ambiente* (-6,9% in media annua) e dei *Servizi istituzionali* (-6,8%). Le missioni per le quali, al contrario, la spesa corrente preventivata risulta inferiore a quella a consuntivo sono *Soccorso civile* (+29,4%), *Giovani e sport* (+22,0%) e *Turismo* (+15,6%).⁵¹

In termini assoluti, considerando la media per l'intero triennio, gli scostamenti più rilevanti in positivo riguardano le missioni *Sanità* (+25 milioni l'anno a consuntivo rispetto alle previsioni) e *Sviluppo economico* (+10 milioni); le differenze più rilevanti in negativo si osservano per le missioni *Relazioni con altre autonomie* (in media -43 milioni di euro l'anno), *Servizi istituzionali* (-25 milioni) e *Sociale* (-13 milioni).

Nel 2020, per contrastare gli effetti sanitari ed economici della pandemia, l'amministrazione provinciale ha operato diverse variazioni di bilancio, riallocando parte delle risorse tra le diverse missioni. L'analisi dello scostamento tra previsioni iniziali e valori a consuntivo permette di identificare in quali ambiti si è concentrata la riallocazione delle spese correnti. Considerando i valori assoluti, spicca in primo luogo l'aumento delle risorse destinate al contrasto dell'emergenza sanitaria operato, in corso d'esercizio, a beneficio della missione *Sanità* (+117 milioni di euro, +9,0% rispetto alle previsioni). Consistenti aumenti di spesa corrente sono derivati anche dai maggiori stanziamenti di risorse per il contrasto dell'emergenza economica, come ad esempio i contributi a fondo perduto erogati alle imprese, ai lavoratori e alle famiglie. Si registrano, infatti, scostamenti positivi rilevanti nelle missioni *Sviluppo economico* (+75 milioni di euro, ovvero +141,5%), *Sociale* (+43 milioni, +7,0%), *Turismo* (+40 milioni, +104,5%), *Lavoro* (+34 milioni, +28,5%) e *Agricoltura* (+11 milioni, +34,0%). Per contro, si riscontrano scostamenti negativi per le missioni *Relazioni con altre autonomie* (-299 milioni, -46,0%) e *Servizi istituzionali* (-120 milioni, -29,1%). In particolare, lo scostamento di circa 300 milioni di euro riscontrato per la missione *Relazioni con altre autonomie* è in gran parte imputabile alla riduzione dei trasferimenti concessa dallo Stato alla PAB come forma di ristoro per compensare le minori entrate a causa della crisi legata a Covid-19⁵².

⁵¹ Gli scostamenti nella missione *Soccorso civile* sono determinati principalmente dagli aiuti ricevuti dalla PAB in seguito ai danni provocati dalla cosiddetta "tempesta Vaia" dell'ottobre 2018 (Fonte: Ripartizione Finanze della PAB).

⁵² Cfr. Infobox "Trasferimenti correnti dallo Stato per fronteggiare l'emergenza Covid-19 nel 2020" a pag. 16

Tabella 5.3

Spesa corrente: Scostamento (a) tra impegni e previsione iniziale per missione - 2017-2020

Missione	2017 (%)	2018 (%)	2019 (%)	Media (b) 2017-2019 (%)	Media 2017-2019 (milioni di euro)	2020 (%)	2020 (milioni di euro)
Servizi istituzionali	-0,2	-8,0	-13,1	-6,8	-25,4	-29,1	-120,0
Istruzione	2,9	-0,2	0,0	0,9	8,6	-0,3	-3,0
Cultura	1,0	-1,5	50,7	13,2	6,6	-11,2	-7,3
Giovani e sport	16,9	12,2	39,8	22,0	2,9	-23,2	-6,3
Turismo	7,9	6,8	43,7	15,6	4,0	104,5	40,4
Assetto territoriale ed edilizia	4,2	-12,0	-8,0	-8,8	-0,3	-15,7	-0,6
Sostenibilità ed ambiente	-8,7	-5,8	-7,5	-6,9	-3,1	14,5	7,2
Trasporti	-3,9	11,3	-2,1	1,7	3,4	-1,9	-4,8
Soccorso civile	21,8	54,9	14,9	29,4	7,1	278,1	20,1
Sociale	-3,2	-3,6	0,2	-2,2	-12,7	7,0	43,0
Sanità	2,1	0,9	3,1	2,0	25,1	9,0	116,8
Sviluppo economico	41,4	-2,7	43,6	22,7	10,2	141,5	74,7
Lavoro	7,8	-5,8	-10,8	-7,1	-7,5	28,5	34,4
Agricoltura	-3,7	4,9	10,5	4,2	1,4	34,0	11,3
Energia	-86,9	978,9	-13,1	182,9	4,2	72,5	3,5
Relazioni con altre autonomie	-9,4	1,6	-10,5	-6,1	-42,7	-46,0	-298,8
Relazioni internazionali	-14,6	-24,8	503,4	7,0	0,2	2,6	0,0
Fondi e accantonamenti (c)	-100,0	-100,0	-100,0	-100,0	-52,1	-100,0	-122,1
Debito Pubblico	-76,1	-61,3	-37,6	-65,9	-2,6	-33,6	-0,5
Totale	-1,3	-1,2	-2,4	-1,6	-72,7	-4,6	-212,1

(a) Valori positivi indicano che gli impegni effettivi sono stati superiori ai valori riportati nel bilancio di previsione, valori negativi individuano minori impegni a consuntivo rispetto a quanto preventivato.

(b) Media ponderata

(c) La missione *Fondi e accantonamenti* contiene sempre il valore -100% poiché i prelievi dai diversi fondi vengono contabilizzati nella missione per cui sono effettivamente utilizzati.

Valutazione	A	B	C	D
Differenza tra impegni e previsione iniziale (%)	≤5	5-10	10-15	>15

Valutazione secondo le linee guida di Commissione Europea, IMF e Banca Mondiale (Public Expenditure and Financial Accountability)

Fonte: BDAP, elaborazione IRE

© 2022 IRE

Per quanto concerne la spesa in conto capitale (vedi tab. 5.4), gli scostamenti rispetto alle previsioni mostrano generalmente una maggiore volatilità rispetto a quanto osservato per la spesa corrente. Nel triennio 2017-2019 sono due le missioni la cui dotazione preventiva è risultata sistematicamente superiore agli impegni a consuntivo, ovvero *Servizi istituzionali* e *Istruzione*. Gli impegni effettivi a fine esercizio sono risultati mediamente inferiori per rispettivamente 87 e 10 milioni di euro l'anno, ovvero il 41,7% e il 30,3% in meno rispetto alle

previsioni iniziali. Per contro, la spesa effettiva in conto capitale delle missioni *Agricoltura* e *Cultura* è risultata sempre superiore alle previsioni iniziali, in media rispettivamente di 15 e 5 milioni di euro l'anno, ovvero del 27,7% e del 39,0%.

La minore spesa in conto capitale registrata a consuntivo nel 2020 (-104 milioni) è in primo luogo dovuta alla missione *Servizi istituzionali* (-182 milioni, ovvero -66,5%), più precisamente al programma "Ufficio tecnico" (-178 milioni).

Tabella 5.4

Spesa in conto capitale: Scostamento (a) tra impegni e previsione iniziale per missione - 2017-2020

Missione	2017 (%)	2018 (%)	2019 (%)	Media (b) 2017-2019 (%)	Media 2017-2019 (milioni di euro)	2020 (%)	2020 (milioni di euro)
Servizi istituzionali	-42,1	-44,8	-37,3	-41,7	-86,5	-66,5	-182,4
Istruzione	-16,6	-52,3	-12,5	-30,3	-10,4	-5,5	-1,1
Cultura	9,4	51,7	63,7	39,0	4,9	18,4	2,5
Giovani e sport	-48,7	-19,5	9,8	-22,7	-7,1	6,1	1,5
Turismo	-21,5	44,2	84,4	29,7	2,2	-5,3	-0,5
Assetto territoriale ed edilizia	-42,7	-19,8	49,7	-17,9	-21,0	-12,7	-10,6
Sostenibilità ed ambiente	-12,0	27,3	72,4	20,8	13,2	79,2	38,7
Trasporti	-9,0	4,2	51,5	13,6	19,1	4,4	9,6
Soccorso civile	46,0	Previsione pari a 0	661,8	300,5	19,6	145,3	38,2
Sociale	-13,8	-29,0	3,3	-14,7	-4,5	-38,7	-20,3
Sanità	-62,0	-25,7	133,3	-6,1	-8,1	17,7	11,9
Sviluppo economico	-31,1	-15,5	19,2	-14,5	-15,5	27,1	19,4
Lavoro	-31,5	-75,2	328,2	43,0	0,7	-54,7	-0,6
Agricoltura	28,2	27,3	27,3	27,7	15,3	23,8	11,7
Energia	-54,8	-27,4	68,0	-25,2	-5,5	-9,6	-1,2
Relazioni con altre autonomie	-1,4	43,7	37,2	22,5	50,5	-4,4	-10,2
Relazioni internazionali	11833,1	-27,7	68,6	106,0	0,9	-12,9	-0,2
Fondi e accantonamenti (c)	-100,0	-100,0	-100,0	-100,0	-36,4	-100,0	-10,1
Totale	-27,4	-7,3	33,3	-5,6	-68,6	-8,5	-103,5

(a) Valori positivi indicano che gli impegni effettivi sono stati superiori ai valori riportati nel bilancio di previsione, valori negativi individuano minori impegni a consuntivo rispetto a quanto preventivato.

(b) Media ponderata

(c) La missione *Fondi e accantonamenti* contiene sempre il valore -100% poiché i prelevamenti dai diversi fondi vengono contabilizzati nella missione per cui sono effettivamente utilizzati.

Valutazione	A	B	C	D
Differenza tra impegni e previsione iniziale (%)	≤5	5-10	10-15	>15

Valutazione secondo le linee guida di Commissione Europea, IMF e Banca Mondiale (Public Expenditure and Financial Accountability)

Fonte: BDAP, elaborazione IRE

© 2022 IRE

Gli incrementi più rilevanti rispetto alle previsioni iniziali si osservano invece nelle missioni *Sostenibilità ed ambiente* (+39 milioni, +79,2%) e *Soccorso civile* (+38 milioni, +145,3%).

L'origine degli scostamenti negativi osservati per la spesa in conto capitale, soprattutto in alcune missioni, è spesso legata al meccanismo contabile del Fondo pluriennale vincolato (FPV), il quale compare con un importo quasi trascurabile nel bilancio di previsione, essendo il suo ammontare determinato, nella pratica, solo ad aprile dopo l'approvazione del rendiconto dell'esercizio precedente. In sede di rendiconto

d'esercizio, le risorse che non sono ancora state spese vengono reimputate agli esercizi successivi o, se il progetto di investimento non è nemmeno cominciato, si trasformano in economie di spesa⁵³. In questo caso, gli scostamenti in "negativo" potrebbero dunque sottendere a difficoltà nel rispetto dei cronoprogrammi. Altre volte, la motivazione degli scostamenti può avere natura tecnica, legata ad esempio alle operazioni immobiliari che comportano permute.

53 Cfr. Infobox "Residui passivi, FPV o avanzo vincolato?", Rapporto IRE 2.21, pag. 27

6. UN CONFRONTO CON LA PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO

La vastità delle competenze che lo Statuto di autonomia attribuisce alla Provincia Autonoma di Bolzano (PAB) rende impossibile confrontarne il bilancio con quelli di altre Regioni italiane, ivi comprese quelle a Statuto speciale. L'unico Ente territoriale con competenze analoghe è la vicina Provincia Autonoma di Trento (PAT), che inoltre è simile anche per dimensioni: 534 mila abitanti per la PAB e 545 mila abitanti per la PAT⁵⁴. Il presente capitolo intende completare l'analisi del bilancio della PAB, relativizzandone alcune grandezze attraverso il confronto con la PAT.

6.1 La situazione finanziaria

6.1.1 Le entrate

Le entrate accertate dalla PAT nel quadriennio 2017-2020, al netto delle entrate per conto terzi e delle partite di giro, ammontavano mediamente a 8.882 euro per abitante, ovvero il 19,2%, in meno – circa due mila euro – rispetto alla PAB (cfr. tabella 6.1). Come per la PAB, anche per la PAT l'unico anno in cui si evidenzia un calo delle entrate è il 2020 (-3,3% rispetto al 2019).

Tabella 6.1

Entrate accertate – 2017-2020

In euro pro-capite

	Provincia Autonoma di Bolzano				Provincia Autonoma di Trento			
	2017	2018	2019	2020	2017	2018	2019	2020
1 - Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	9.278	8.769	8.871	8.539	7.845	7.840	7.885	7.440
2 - Trasferimenti correnti	829	891	980	1.370	132	266	262	617
3 - Entrate extratributarie	450	471	446	408	352	472	338	382
Totale entrate correnti	10.557	10.131	10.297	10.317	8.329	8.578	8.485	8.439
4 - Entrate in conto capitale	206	156	240	180	238	296	462	225
5 - Entrate da riduzione di attività finanziarie	280	750	518	168	62	137	122	112
6 - Accensione prestiti	39	27	84	0	13	3	18	9
9 - Entrate per conto terzi e partite di giro	778	752	783	821	544	491	522	513
Totale entrate	11.860	11.815	11.923	11.486	9.186	9.506	9.608	9.298
Totale entrate al netto del titolo 9	11.083	11.063	11.139	10.665	8.642	9.015	9.086	8.785
Entrate proprie correnti (Titoli 1 e 3)	9.728	9.240	9.317	8.947	8.197	8.312	8.223	7.822

Fonte: BDAP; elaborazione IRE

© 2022 IRE

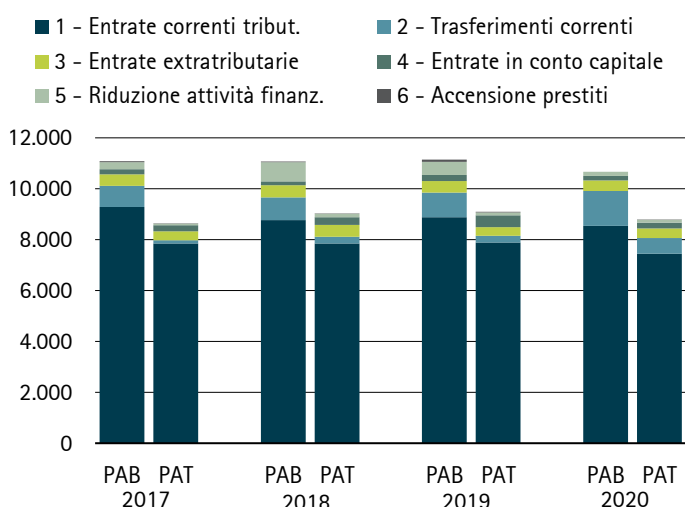
54

Popolazione residente al 01/01/2021, fonte demo.ISTAT

Figura 6.1

Entrate accertate (a) - 2017-2020

In euro pro-capite



(a) Escluse entrate per conto terzi e partite di giro (titolo 9)

Fonte: BDAP, Istat; elaborazione IRE

© 2022 IRE

In particolare, nel quadriennio esaminato le entrate correnti ammontavano mediamente a 8.458 euro per abitante: un valore inferiore del 18,1% rispetto alla PAB. Di queste, il 96,2%, ovvero 8.138 euro, era costituito da entrate proprie, cioè risorse afferenti al titolo 1 e al titolo 3⁵⁵. Anche per la

PAT l'andamento delle entrate proprie non è stato costante nel corso degli ultimi anni. In particolare, il calo registrato nel 2020 (-4,9%) è stato leggermente più marcato rispetto a quanto osservato per la PAB (-4,0%). Un'ulteriore differenza tra le due Province Autonome è rappresentata dall'incidenza dei trasferimenti correnti sul totale delle entrate pro capite⁵⁶, che per la PAT risulta decisamente inferiore a quella osservata per la PAB: in media 2,5% nel periodo 2017-19 (PAB: 8,1%) e 7,0% nel 2020 (PAB: 12,8%).

Per quanto concerne gli altri titoli delle entrate, la PAT evidenzia maggiori entrate in conto capitale (332 euro pro capite in media annua nel triennio 2017-2019, contro i 201 della PAB) e minori entrate da riduzione di attività finanziarie (107 euro pro capite, contro i 516 della PAB), anche in questo caso dovute essenzialmente a una diminuzione della consistenza dei fondi di rotazione.

6.1.2 Le spese

Coerentemente con quanto osservato per le entrate, il valore medio della spesa pro capite impegnata dalla PAT nel quadriennio 2017-2020 risulta inferiore di circa due mila euro rispetto alla PAB, attestandosi a 8.657 euro per abitante⁵⁷. La spesa pro capite della PAT cresce del 5,2% tra il 2017 e il 2018, per poi diminuire negli anni successivi, rispettivamente dell'1,6% nel 2019 e del 3,4% nel 2020 (cfr. Tabella 6.2).

Tabella 6.2

Spese impegnate - 2017-2020

In euro pro-capite

	Provincia Autonoma di Bolzano				Provincia Autonoma di Trento			
	2017	2018	2019	2020	2017	2018	2019	2020
1 - Spese correnti	8.019	8.215	8.296	8.336	6.343	6.505	6.435	6.219
2 - Spese in conto capitale	2.129	2.133	2.314	2.090	2.028	2.269	2.228	2.196
3 - Spese per incremento attività finanziarie	862	119	655	92	73	122	94	46
4 - Rimborso Prestiti	83	26	27	45	23	15	15	17
7 - Uscite per conto terzi e partite di giro	778	752	783	821	544	491	522	513
Totale spese	11.872	11.245	12.075	11.384	9.011	9.402	9.294	8.991
Totale spese al netto del titolo 7	11.094	10.494	11.292	10.563	8.467	8.911	8.772	8.478

Fonte: BDAP; elaborazione IRE

© 2022 IRE

⁵⁵ Per la Provincia Autonoma di Bolzano l'incidenza media delle entrate proprie sulle entrate correnti è leggermente inferiore, attestandosi al 90,1%.

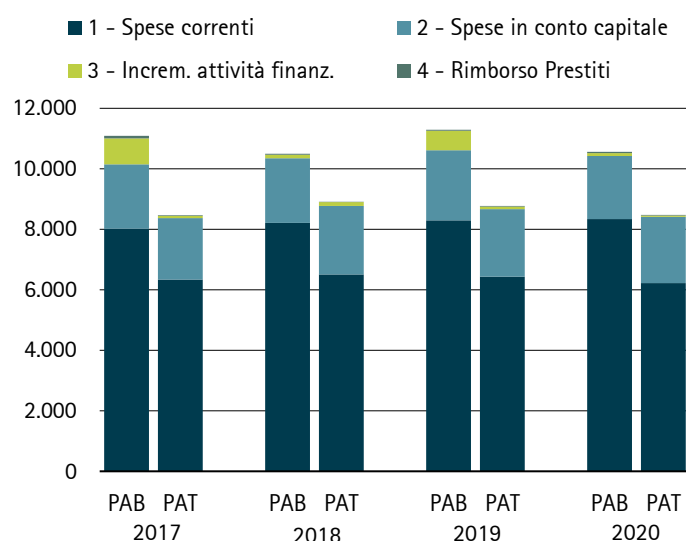
⁵⁶ Al netto delle entrate per conto terzi e partite di giro (Titolo 9).

⁵⁷ Al netto delle spese per conto terzi e partite di giro (Titolo 7).

Figura 6.2

Uscite impegnate (a) - 2017-2020

In euro pro-capite



(a) Escluse uscite per conto terzi e partite di giro (titolo 7)

Fonte: BDAP, Istat; elaborazione IRE

© 2022 IRE

Particolarmente rilevante appare la differenza di spesa corrente pro capite tra le due Province Autonome: nella PAT essa ammonta mediamente a 6.375 euro annui, risultando così inferiore di circa 1.850 euro all'anno (-22,4%) rispetto a quella della PAB. Inoltre, nel quadriennio considerato, la spesa corrente pro capite della PAB è continuamente aumentata, mentre nel caso della PAT all'aumento del 2,6% osservato nel 2018 sono seguiti due anni di leggero calo (-1,1% nel 2019 e -3,4% nel 2020).

La differenza tra le due Province è invece minima per quanto riguarda la spesa in conto capitale: a Bolzano, nel quadriennio considerato, si osserva un valore medio pari a 2.167 euro per abitante, a Trento di 2.180 euro.

6.1.3 Il Fondo Pluriennale Vincolato

Nel quadriennio considerato, il Fondo pluriennale vincolato (FPV) in conto capitale della PAT era mediamente pari a oltre 1.415 milioni di euro, e presentava pertanto una consistenza superiore rispetto a quello della PAB. Il fondo presenta inoltre una dinamica molto diversa nelle due province. Nel 2020, ad esempio, la quota di FPV in entrata imputata all'esercizio corrente era pari al 27,8% per la PAT e all'87,9% per la PAB. Le risorse imputate ad esercizi successivi rappresentavano il 71,5% nel caso della PAT e appena il 6,4% per la PAB. Alla fine dell'esercizio, nel bilancio della PAT le risorse iscritte a FPV nel 2020 e destinate a coprire spese di competenza dell'esercizio 2021 ammontavano al 24,3% del totale del FPV in uscita, contro il 93,2% della PAB. La gestione del FPV operata

dalla PAT appare pertanto più aderente ad una informazione contabile in linea con i cronoprogrammi operativi.

6.1.4 Il risultato di competenza e il risultato di amministrazione

Il risultato della gestione di competenza della PAT è sempre stato positivo e in crescita nel quadriennio di riferimento: la sua incidenza sulle entrate correnti cresce dal 3,7% nel 2017 al 7,4% nel 2020.⁵⁸ In termini assoluti, esso è mediamente pari a 234 milioni di euro, ovvero a poco più della metà di quello registrato per la PAB, pari a 446 milioni.

Nonostante ciò, la PAT registra un disavanzo di amministrazione nel 2017⁵⁹, mentre negli altri anni il risultato di amministrazione (anche di parte libera) torna ad essere ampiamente positivo. Nel 2020 non si osserva un sensibile aumento della quota accantonata dell'avanzo di amministrazione, quanto piuttosto un sensibile aumento della parte vincolata, che passa a 114 milioni dai 31 milioni dell'anno precedente.

A fini comparativi, è interessante mettere a confronto il risultato di amministrazione disponibile con la parte più stabile del bilancio, ossia le entrate correnti. Escludendo l'anno 2017, in cui per la PAT si ottiene un valore negativo causato dal disavanzo tecnico, nel triennio 2018-2020 il risultato d'amministrazione disponibile è stato mediamente⁶⁰ pari al 7,8% delle entrate correnti per la PAB e al 3,8% per la PAT.⁶¹ Valori positivi molto elevati e in crescita individuano una situazione in cui quantità elevate di risorse finanziarie spendibili si accumulano progressivamente negli anni e non vengono spese, restando "parcheeggiate" infruttuosamente. In entrambe le Province Autonome si osserva una tendenza all'accumulo di risorse nel quadriennio. Tuttavia, per Bolzano nel 2020 c'è un calo, in parte imputabile anche alla decisione di utilizzare l'istituto contabile del DANC (cfr. sezione 2.4.1). La seguente figura 6.3 permette di apprezzare graficamente la diversa entità dell'avanzo di amministrazione disponibile nelle due Province Autonome.

⁵⁸ Cfr. indicatore E02 – consistenza relativa del risultato di competenza nell'allegato C

⁵⁹ Tale disavanzo si è verificato a seguito del riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi, avvenuto nel 2016 in concomitanza con il passaggio al nuovo sistema di contabilità armonizzata previsto dal D.lgs. 118/2011. Ciò ha determinato la formazione di un disavanzo tecnico da riaccertamento nel bilancio 2016, che è stato completamente ripianato nei due anni successivi (Cfr. Corte dei Conti, Sezioni riunite Regione Trentino-Alto Adige, decisione 3/PARI/2017).

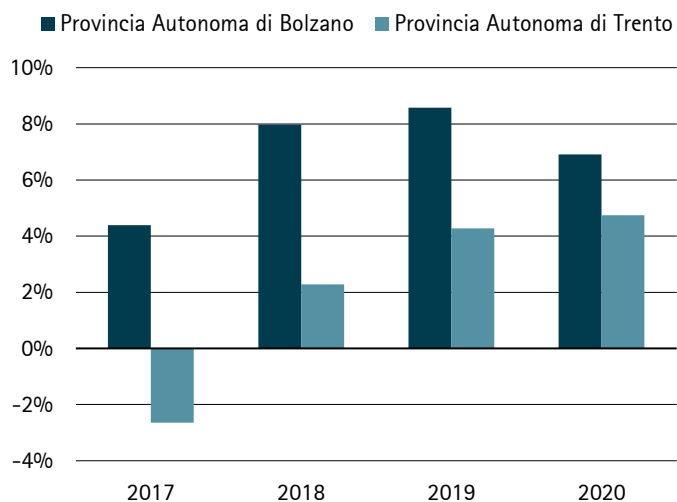
⁶⁰ Media del periodo 2018-2020, ponderata rispetto alle entrate correnti.

⁶¹ Cfr. indicatore E01 – consistenza relativa del risultato di amministrazione nell'allegato C

Figura 6.3

Consistenza relativa del risultato di amministrazione disponibile - 2017-2020

Incidenza percentuale del risultato di amministrazione disponibile sulle entrate correnti



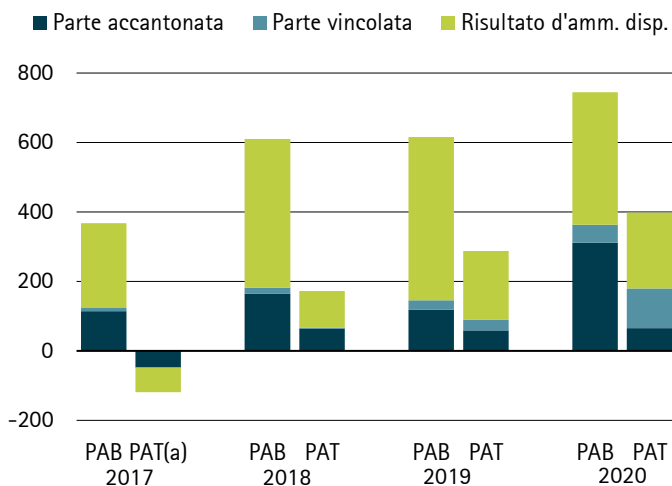
Fonte: BDAP; elaborazione IRE

© 2022 IRE

Figura 6.4

Composizione del risultato d'amministrazione - 2017-2020

In milioni di euro



(a) La voce "risultato di amministrazione disponibile" per la PAT nel 2017 riporta il disavanzo strutturale conseguito dall'ente stesso.

Fonte: BDAP; elaborazione IRE

© 2022 IRE

Guardando alle singole componenti che determinano il risultato di amministrazione, anche per la PAT si segnala un fondo cassa molto elevato e in continuo aumento: esso passa da 776 milioni di euro al primo gennaio del 2017 a 2.763 milioni a fine 2020. Nel 2020, l'incidenza del fondo cassa sulla spesa corrente e per il rimborso di mutui e prestiti ha raggiunto l'81,3%, contro il 44,0% della PAB. Anche per la PAT, quindi, si assiste ad un progressivo accumulo nel tempo di risorse

liquide, in misura ancora maggiore rispetto a quanto osservato per la PAB. Tuttavia, gran parte di queste risorse non sono spendibili perché rappresentano risorse accantonate dall'amministrazione nel Fondo pluriennale vincolato (FPV) per coprire impegni futuri.

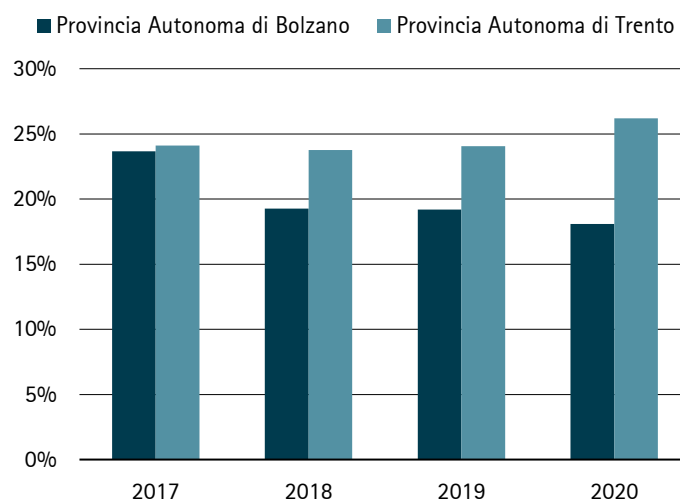
6.1.5 L'equilibrio di parte corrente

Nel quadriennio di riferimento, l'equilibrio di parte corrente della PAT è sempre stato positivo e si è attestato, mediamente, a 1.127 milioni di euro. Tale valore è appena superiore a quello registrato per la PAB, pari a 1.100 milioni. Tuttavia, mentre per la PAB si assiste a una progressiva riduzione del rapporto tra avanzo di parte corrente e totale delle entrate correnti, per la PAT si osserva invece una stabilità dell'indicatore attorno al 24% tra il 2017 e il 2019 e una crescita al 26,2% nel 2020.⁶² Per quanto riguarda quest'ultimo anno, va tuttavia considerato che i contributi alle imprese erogati dalla PAT per contrastare l'emergenza Covid-19 sono stati contabilizzati prevalentemente tra la spesa per investimenti⁶³. Ciò ha un effetto positivo sul saldo di parte corrente.

Figura 6.5

Consistenza relativa del saldo di parte corrente - 2017 - 2020

Incidenza percentuale del saldo di parte corrente sulle entrate correnti



Fonte: BDAP; elaborazione IRE

© 2022 IRE

⁶² Cfr. indicatore E03 - consistenza relativa del saldo di parte corrente nell'allegato C

⁶³ Cfr. Corte dei conti, Relazione sul rendiconto generale della Provincia autonoma di Trento - esercizio 2020, pagg. 337-345

6.1.6 L'indebitamento

Il livello di indebitamento della PAT (considerando solamente i debiti di finanziamento) è continuamente calato nel quadriennio di riferimento, passando da 128 milioni di euro nel 2017 a 102 milioni nel 2020. In termini pro capite, esso si è attestato mediamente a circa 212 euro per abitante, contro i 335 euro della PAB.⁶⁴ Così come per la PAB, anche nel caso della PAT i debiti di finanziamento sono da ricondurre a ragioni tecniche e non economiche, soprattutto alla luce della grande disponibilità di cassa.

6.2 Il ruolo di società partecipate e organismi controllati

Le società partecipate e gli organismi controllati direttamente dalla PAT sono 55⁶⁵. In particolare, le società partecipate sono 18, di cui quattro controllate al 100% e altre cinque per una percentuale superiore al 50%. Gli enti di diritto privato controllati dall'amministrazione sono nove, di cui i due più importanti sono la Fondazione Bruno Kessler (FBK) e la Fondazione Edmund Mach. Gli enti pubblici vigilati sono 19, di cui il più rilevante per oneri gravanti sul bilancio della PAT è l'Università degli Studi di Trento. Infine, vi sono nove agenzie dotate di un proprio bilancio⁶⁶. A questi organismi si aggiungono altre partecipate indirette, non incluse nell'area di consolidamento, nonché l'Azienda Provinciale per i Servizi Sanitari – APSS.

6.3 La destinazione della spesa

6.3.1 La spesa per missioni

Osservando la destinazione della spesa pro capite della PAT nel triennio 2017-2019 per missione e macroaggregato riportata in tabella 6.3, emergono alcune differenze rispetto a quanto rilevato per la PAB (tabella 6.4).

Nel triennio 2017-2019 la spesa pro capite della PAB è stata maggiore di quella della PAT per quasi tutte le missioni. La differenza è particolarmente rilevante per la spesa *Sociale*, dove la PAB spende in media 646 euro all'anno per abitante in più rispetto alla PAT, per i *Servizi istituzionali* (369 euro), per i *Trasporti* (322 euro), per la *Sanità* (295 euro), per l'*Assetto territoriale ed edilizia* (194 euro) e per l'*Istruzione* (158 euro). Le uniche eccezioni sono le missioni *Sviluppo economico*, *Turismo* e, in misura molto minore, *Cultura*, dove la

spesa media annua per abitante della PAT ha superato rispettivamente di 71, 51 e 6 euro quella della PAB.

Per entrambe le Province, la principale voce di spesa è rappresentata dalla *Sanità*. Per la PAT l'incidenza di questa missione sul totale della spesa (26,4%) è superiore rispetto a quella osservata per la PAB (23,7%). Maggiore è altresì l'incidenza della spesa destinata alle *Relazioni con altre autonomie* (19,7% per la PAT, contro il 16,2% della PAB), all'*Istruzione* (PAT 18,7%, PAB 16,3%) e allo *Sviluppo economico* (PAT 7,1%, PAB 5,0%). Quest'ultima differenza è dovuta, in particolare, al macroaggregato relativo ai contributi agli investimenti: la PAT ha infatti erogato, in media, 568 euro per abitante l'anno, la PAB 146. Le missioni che, invece, presentano un'incidenza sulla spesa complessiva inferiore per la PAT rispetto alla PAB sono i *Servizi istituzionali* (PAT 6,9%, PAB 8,9%)⁶⁷, il *Sociale* (PAT 5,6%, PAB 10,3%) e i *Trasporti* (PAT 4,2%, PAB 6,3%).

Considerando esclusivamente la spesa corrente, si nota come nel triennio 2017-2019 questa sia stata decisamente maggiore per la PAB rispetto alla PAT, con una differenza media di 1.749 euro all'anno per abitante. Ciò è attribuibile, in gran parte, ai maggiori trasferimenti correnti erogati dalla PAB, in particolare per il *Sociale* (679 euro in più per abitante in media annua). Inoltre, la spesa corrente destinata dalla PAB e dalla PAT alla missione *Servizi istituzionali* può fornire un'indicazione di massima circa l'efficienza delle due Amministrazioni, sulla base del rapporto tra le risorse che esse impiegano per il proprio funzionamento e quelle che, invece, vengono utilizzate per lo sviluppo dei servizi sul territorio⁶⁸. Analizzando l'incidenza di questa voce sul totale della spesa corrente nel periodo 2018-2019, emerge un valore pari al 7,2%, per la PAB e al 5,1% per la PAT⁶⁹. Quest'ultima impiega dunque relativamente meno risorse per il proprio funzionamento.

⁶⁴ Cfr. indicatore D01 – debito di finanziamento pro capite nell'allegato C

⁶⁵ Dati aggiornati al 31 dicembre 2020

⁶⁶ Le agenzie non sono riportate nell'elenco contenuto in Amministrazione trasparente, ma sono trattate nella sezione della relazione sul rendiconto generale della Provincia Autonoma di Trento – esercizio 2020 redatto dalla Corte dei Conti in sede di parifica, pagg. 747-748.

⁶⁷ Occorre sottolineare che fino al 2017, per effetto di una disposizione transitoria (D.lgs. 118/2011, Art 14, Comma 3-bis), la missione *Servizi istituzionali* includeva quasi l'intera spesa per il personale (programma risorse umane), ad eccezione di quello scolastico. Successivamente, le spese per il personale sono state riclassificate a seconda delle rispettive missioni. Conseguentemente, nel 2018 l'importo della spesa per il personale relativa alla missione *Servizi istituzionali* è sceso da 246 a 98 milioni di euro per la PAT e da 248 a 125 milioni di euro per la PAB. Per questo motivo, il 2017 non viene qui considerato.

⁶⁸ Ciò in linea con le analisi di "qualità della spesa" contenute nella Delibera n. 14/SEZAUT/2021/FRG, Corte dei conti, Sezione Autonomie.

⁶⁹ In entrambe le amministrazioni, l'incidenza nel 2017 (pari al 9,9% per la PAB e al 10,0% per la PAT) risulta molto più elevata che negli anni seguenti per il motivo esposto alla nota 67. Cfr. indicatore S01 – incidenza della spesa di funzionamento nell'allegato C

Tabelle 6.3

Provincia Autonoma di Trento: Spese impegnate per missione e macroaggregato – Media 2017–2019

In euro pro-capite

Titolo/Macroaggregato	Spesa corrente				Spesa in conto capitale			Spese per incremento attività finanziarie	Rimborso prestiti	Totale	Incidenza sulla spesa totale (%)
	Spesa per il personale	Acquisto di beni e servizi	Trasferimenti correnti	Altre spese correnti	Investimenti fissi lordi e acquisto di terreni	Contributi agli investimenti	Altre spese in conto capitale				
Servizi istituzionali	266	111	19	35	61	22	0	77	15	604	6,9
Istruzione	890	45	540	58	25	68	-	-	-	1.626	18,7
Cultura	20	4	65	1	9	46	-	0	-	146	1,7
Giovani e sport	-	3	9	-	-	8	-	-	-	20	0,2
Turismo	3	4	0	0	1	117	-	-	-	125	1,4
Assetto territoriale ed edilizia	19	5	-	1	1	128	-	-	-	155	1,8
Sostenibilità ed ambiente	36	1	13	3	58	47	-	-	2	160	1,8
Trasporti	35	68	110	2	98	48	-	4	-	365	4,2
Soccorso civile	21	0	24	1	12	30	-	-	1	90	1,0
Sociale	13	71	391	1	1	11	-	-	-	487	5,6
Sanità	-	-	2.170	-	0	130	-	-	-	2.301	26,4
Sviluppo economico	6	9	11	0	8	568	2	16	-	620	7,1
Lavoro	15	1	59	1	93	0	0	-	-	169	1,9
Agricoltura	10	0	14	1	0	83	-	-	-	108	1,2
Energia	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,0
Relazioni con altre autonomie	-	4	682	551	3	481	2	-	-	1.721	19,7
Relazioni internazionali	-	1	2	-	1	14	-	-	-	19	0,2
Debito pubblico	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,0
Totale per macroaggregato	1.334	328	4.108	657	370	1.802	4	97	17	8.717	100
Totale per titolo	6.428				2.176			97	17	8.717	100

Fonte: BDAP; elaborazione IRE

© 2022 IRE

Per quanto concerne la spesa in conto capitale, la PAT, ancora più della PAB, tende ad erogare contributi in conto capitale ad altri soggetti⁷⁰ piuttosto che ad investire direttamente. Ciò vale soprattutto per i contributi in conto capitale relativi alle missioni *Sviluppo economico* e *Turismo*, dove il differenziale

con la PAB è pari, rispettivamente, a 422 e 99 euro per abitante.

Le differenze osservate nei diversi titoli e macroaggregati di spesa per le due Province Autonome sono almeno in parte imputabili a un diverso modo di contabilizzare determinati interventi. Ciò si evince, in particolare, considerando gli aiuti erogati dalle due Province nel 2020 per contrastare la crisi

⁷⁰ Non solamente soggetti privati, ma anche agenzie, enti strumentali, aziende controllate, Comuni ecc.

Tabella 6.4

Provincia Autonoma di Bolzano: Spese impegnate per missione e macroaggregato – Media 2017-2019

In euro pro-capite

Titolo/Macroaggregato	Spesa corrente				Spesa in conto capitale			Spese per incremento attività finanziarie	Rimborso prestiti	Totale	Incidenza sulla spesa totale (%)
	Spesa per il personale	Acquisto di beni e servizi	Trasferimenti correnti	Altre spese correnti	Investimenti fissi lordi e acquisto di terreni	Contributi agli investimenti	Altre spese in conto capitale				
Servizi istituzionali	322	188	40	111	183	20	25	85	-	974	8,9
Istruzione	1.341	47	256	94	6	39	0	-	-	1.784	16,3
Cultura	11	6	89	1	5	28	-	-	-	140	1,3
Giovani e sport	2	2	27	0	-	46	-	-	-	76	0,7
Turismo	1	9	45	0	-	19	-	-	-	75	0,7
Assetto territoriale ed edilizia	3	0	1	0	-	181	-	162	-	349	3,2
Sostenibilità ed ambiente	43	12	21	3	12	132	0	-	-	223	2,0
Trasporti	46	187	150	3	175	127	-	-	-	687	6,3
Soccorso civile	-	16	43	-	-	49	1	-	-	108	1,0
Sociale	7	8	1.069	0	0	49	-	-	-	1.133	10,3
Sanità	6	5	2.348	2	89	145	-	-	-	2.595	23,7
Sviluppo economico	5	16	83	1	26	146	-	273	-	549	5,0
Lavoro	132	15	30	9	1	3	-	-	-	191	1,7
Agricoltura	10	1	55	1	0	132	-	-	-	200	1,8
Energia	1	7	0	4	-	31	-	-	-	43	0,4
Relazioni con altre autonomie	2	41	1.190	0	0	519	-	25	-	1.778	16,2
Relazioni internazionali	-	0	4	-	-	3	-	-	-	8	0,1
Debito pubblico	-	-	-	2	-	-	-	-	45	48	0,4
Totale per macroaggregato	1.932	561	5.453	231	497	1.669	26	545	45	10.960	100
Totale per titolo	8.177				2.192			545	45	10.960	100

Fonte: BDAP; elaborazione IRE

© 2022 IRE

derivante dal Coronavirus. Confrontando la spesa pro capite per missione in quell'anno con le rispettive medie del triennio 2017-2019, per la PAB si osserva un forte aumento della spesa corrente nelle missioni *Sviluppo economico* (da 104 a 239 euro pro capite), *Turismo* (da 56 a 148 euro pro capite) e *Agricoltura* (da 67 a 83 euro). La spesa in conto capitale è invece diminuita leggermente. Al contrario, per la PAT nel 2020 la spesa corrente nelle tre missioni più legate all'economia è rimasta

invariata rispetto alla media del triennio precedente, mentre si osserva una crescita della spesa in conto capitale pro capite per la missione *Sviluppo economico*, passata da 577 a 652 euro. Gli impegni in conto capitale per le missioni *Turismo* e *Agricoltura* sono invece rimasti sostanzialmente invariati.

6.3.2 La spesa per il personale

Nel 2019, ultimo anno per cui sono disponibili i dati, la spesa per il personale della PAT ammontava a 732 milioni di euro. Nel conto economico consolidato, tale spesa sale a 899 milioni di euro, cui si aggiungono ulteriori 445 milioni di euro relativi ai costi del personale dell'Azienda Provinciale per i Servizi Sanitari – APSS (contro i 630 milioni dell'Azienda Sanitaria dell'Alto Adige). Il totale della spesa per il personale così calcolato ammonta a 1.345 milioni, contro i 1.761 milioni della PAB. Rapportando tali valori alla spesa consolidata, inclusa quella dell'azienda sanitaria, si ottiene un'incidenza pari al 27,6% per la PAT e al 31,5% per la PAB. La maggiore spesa registrata per la PAB è in parte dovuta alla peculiarità della compresenza di più lingue ufficiali in Alto Adige. Ad esempio, il personale pubblico altoatesino percepisce un'indennità di bilinguismo. Inoltre, taluni servizi, ad esempio per quanto riguarda l'istruzione e la cultura, sono forniti separatamente per i diversi gruppi linguistici, accrescendo il fabbisogno di personale.

6.4 Scostamenti tra preventivo e consuntivo

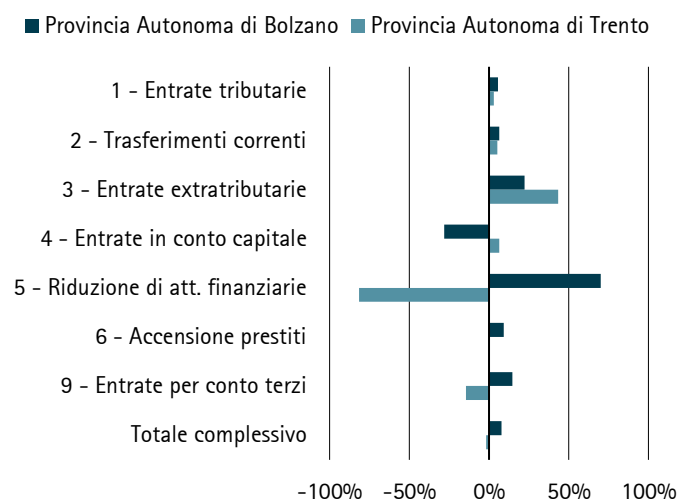
6.4.1 Le entrate

Nel triennio 2017-2019, le entrate totali della PAT ammontavano, in media, a 5.123 milioni di euro l'anno, di cui l'83,3% riconducibile a entrate tributarie, il 2,3% a trasferimenti cor-

renti e il 4,1% a entrate extratributarie. Nel 2020 le entrate totali ammontavano, invece, a 5.065 milioni di euro, di cui l'80,0% entrate tributarie, il 6,6% trasferimenti correnti e il 4,1% entrate extratributarie. La tabella 6.5 mostra gli scostamenti tra accertamenti e previsioni iniziali per i titoli delle entrate per la PAT.

Figura 6.6

Scostamento percentuale (a) tra entrate accertate e previsione iniziale, per titoli – Media 2017-2019



(a) Valori positivi indicano che gli accertamenti effettivi sono stati superiori ai valori riportati nel bilancio di previsione, valori negativi individuano minori accertamenti a consuntivo rispetto a quanto preventivato.

Fonte: BDAP; elaborazione IRE

© 2022 IRE

Tabella 6.5

Provincia Autonoma di Trento: Scostamento (a) tra accertamenti e previsione iniziale – 2017-2020

Titoli entrate	2017 (%)	2018 (%)	2019 (%)	Media (b) 2017-2019 (%)	Media 2017-2019 (milioni di euro)	2020 (%)	2020 (milioni di euro)
1 - Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	5,5	3,2	0,5	3,0	125,6	-4,5	-189,2
2 - Trasferimenti correnti	-4,9	8,5	7,4	5,1	5,8	181,4	216,7
3 - Entrate extratributarie	36,5	50,4	41,1	43,2	63,5	46,5	66,0
4 - Entrate in conto capitale	-15,8	-19,9	61,8	6,3	10,7	-48,3	-114,2
5 - Entrate da riduzione di attività finanziarie	-88,9	-77,4	-79,3	-81,7	-258,9	-80,1	-246,0
6 - Accensione prestiti	previsione pari a 0				6,1	previsione pari a 0	5,1
9 - Entrate per conto terzi e partite di giro	-14,8	-17,1	-11,6	-14,5	-47,8	-18,4	-63,3
Totale entrate	-1,4	-2,2	-1,9	-1,8	-95,0	-6,0	-324,7

(a) Valori positivi indicano che gli accertamenti effettivi sono stati superiori ai valori riportati nel bilancio di previsione, valori negativi individuano minori accertamenti a consuntivo rispetto a quanto preventivato.

(b) Media ponderata

Fonte: BDAP, elaborazione IRE

© 2022 IRE

Diversamente da quanto osservato per la PAB, per la PAT l'entità totale delle entrate effettivamente accertate è sempre risultata inferiore rispetto alle previsioni. Tuttavia, tale discrepanza dipende esclusivamente dai titoli 5 e 9, ovvero dalle entrate per riduzione di attività finanziarie e dalle entrate per conto terzi e partite di giro. Una diminuzione di queste ultime, in particolare, non è problematica per il bilancio, poiché si tradurrà automaticamente anche in minori spese. Per i primi due titoli, ovvero le entrate tributarie e i trasferimenti correnti, lo scostamento osservato è leggermente positivo e di entità inferiore rispetto a quella osservata per la PAB. In particolare, l'errore medio di stima delle entrate tributarie (titolo 1) si limita al 3,0%, contro il 5,5% della PAB. Decisamente conservative (ancora più che per la PAB) appaiono invece le previsioni sulle entrate extratributarie, dove gli accertamenti a consuntivo sono stati mediamente superiori del 43,2% rispetto alle previsioni. Infine, le entrate in conto capitale effettivamente accertate nel 2017 e nel 2018 sono risultate inferiori rispetto alle previsioni iniziali, nel 2019 decisamente superiori.

Anche per la PAT, l'avvento della pandemia nel 2020 ha comportato un'inattesa riduzione delle entrate tributarie (titolo 1) e un altrettanto imprevedibile aumento dei trasferimenti correnti dallo Stato (titolo 2), sulla linea di quanto osservato per la PAB.

6.4.2 Le spese

Nel periodo 2017-2019, la Provincia Autonoma di Trento ha registrato, in media, impegni per 5.015 milioni di euro l'anno, di cui il 69,6% di spese correnti e il 23,6% di spese in conto capitale. Nel 2020 gli impegni totali ammontavano a 4.898 milioni di euro, di cui il 69,2% di spesa corrente e il 24,4% di spesa in conto capitale. La seguente tabella 6.6 mostra gli scostamenti tra impegni a consuntivo e previsioni iniziali per i titoli della spesa per la PAT.

Contrariamente a quanto osservato per la PAB, la PAT evidenzia uno scostamento costantemente negativo tra impegni effettivi e preventivo, in media superiore al miliardo di euro nel triennio 2017-2019. Tale importo corrisponde al 18,1% delle previsioni totali di spesa, contro una discrepanza leggermente positiva del 2,6% osservata per la PAB.

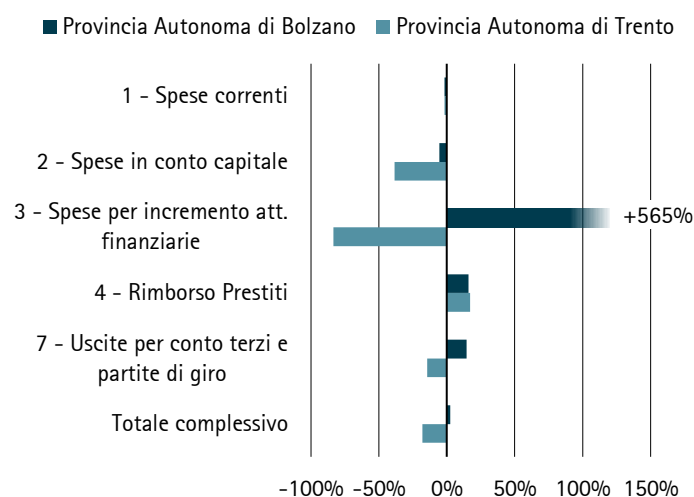
Nel caso della PAT, lo scostamento è attribuibile, in primo luogo, alla spesa in conto capitale (titolo 2), che a consuntivo è risultata mediamente inferiore di 737 milioni di euro,

ovvero del 38,4%, rispetto alle previsioni iniziali⁷¹. Ciò indica una certa difficoltà della PAT a spendere le risorse secondo i piani formulati in sede di preventivo. Inoltre, tale incapacità di spesa spiega, almeno in parte, la dinamica crescente del FPV osservata per la PAT.

In termini relativi, in entrambe le Province Autonome gli scostamenti maggiori tra previsioni iniziali e impegni a consuntivo riguardano la spesa per incremento di attività finanziarie (titolo 3). Tuttavia, mentre per la PAT la differenza tra impegni a consuntivo e previsioni per queste spese è sistematicamente negativa, per la PAB essa è sempre positiva, per via delle dinamiche di gestione dei fondi di rotazione. Considerando invece la spesa corrente, l'accuratezza previsionale delle due Province risulta molto simile.

Figura 6.7

Scostamento percentuale (a) tra spese impegnate e previsione iniziale, per titoli - Media 2017-2019



(a) Valori positivi indicano che gli impegni effettivi sono stati superiori ai valori riportati nel bilancio di previsione, valori negativi individuano minori impegni a consuntivo rispetto a quanto preventivato.

Fonte: BDAP; elaborazione IRE

© 2022 IRE

Nel 2020 la PAT ha evidenziato uno scostamento negativo della spesa corrente effettiva rispetto alle previsioni iniziali superiore rispetto alla media del triennio precedente. A differenza di quanto osservato per la PAB, la discrepanza osservata nel 2020 per la spesa in conto capitale risulta invece inferiore rispetto al triennio 2017-2019. Questo perché, come evidenziato sopra, gli aiuti Covid erogati dalla PAT all'economia sono stati contabilizzati nella spesa in conto capitale. Infatti, mentre per la PAB si osserva un forte incremento della spesa corrente nelle missioni *Sviluppo economico, Turismo e*

⁷¹ Per la PAB si osserva uno scostamento tra impegni effettivi e previsioni iniziali di spesa in conto capitale negativo e pari in media al 5,6%.

Tabella 6.6

Provincia Autonoma di Trento: Scostamento (a) tra impegni e previsione iniziale – 2017–2020

Titoli spese	2017 (%)	2018 (%)	2019 (%)	Media (b) 2017–2019 (%)	Media 2017–2019 (milioni di euro)	2020 (%)	2020 (milioni di euro)
1 - Spese correnti	-1,8	-0,4	-2,6	-1,6	-57,0	-7,8	-287,9
2 - Spese in conto capitale	-38,2	-39,2	-37,9	-38,4	-737,4	-35,4	-654,2
3 - Spese per incremento attività finanziarie	-87,5	-79,6	-83,3	-83,4	-263,9	-91,4	-263,2
4 - Rimborso Prestiti	116,2	-13,2	-14,0	17,2	1,4	-1,3	-0,1
7 - Uscite per conto terzi e partite di giro	-14,8	-17,1	-11,6	-14,5	-47,8	-18,4	-63,3
Spesa totale	-17,9	-18,0	-18,2	-18,1	-1.104,7	-20,6	-1.268,7

(a) Valori positivi indicano che gli impegni effettivi sono stati superiori ai valori riportati nel bilancio di previsione, valori negativi individuano minori impegni a consuntivo rispetto a quanto preventivato.

(b) Media ponderata

Fonte: BDAP, elaborazione IRE

© 2022 IRE

Agricoltura rispetto alle previsioni iniziali, per la PAT ciò non avviene. Addirittura, in queste missioni si osserva uno scostamento negativo. Solo per la missione *Lavoro* si osserva un deciso scostamento positivo rispetto alle previsioni iniziali.

7. CONCLUSIONI

Analisi economica del bilancio provinciale

La disciplina del finanziamento della Provincia Autonoma di Bolzano (PAB) prevede, in linea generale, che essa riceva dallo Stato i 9/10 delle entrate fiscali attribuibili all'Alto Adige, in modo da fare fronte alle spese relative alle proprie competenze, ben più vaste rispetto alle regioni a statuto ordinario. Ciò garantisce all'Alto Adige (così come al Trentino) una forte autonomia finanziaria, seppure limitata da alcuni obblighi e condizioni. In particolare, la PAB deve contribuire agli equilibri di finanza pubblica nazionale e corrispondere un sostegno finanziario a comuni confinanti con l'Alto Adige. Essa deve inoltre rispettare il vincolo di finanza pubblica, ossia deve conseguire un risultato di competenza non negativo, rispettando anche gli equilibri previsti dal D.lgs. 118/2011. Ancora, essa deve osservare le limitazioni all'indebitamento previste per enti locali e regioni. Il ricorso al debito è infatti ammesso solo per la realizzazione di spesa in conto capitale (investimenti), con divieto di destinazione a spesa corrente. Infine, la PAB rinuncia a tutti i trasferimenti dallo Stato che tipicamente contribuiscono al finanziamento delle regioni a statuto ordinario.

L'elevata autonomia finanziaria di cui gode la PAB implica quindi che la propria capacità di spesa dipenda quasi esclusivamente dall'andamento dell'economia altoatesina. Se l'economia è in contrazione, le entrate per il bilancio provinciale diminuiscono e normalmente non è prevista una forma di perequazione finanziaria da parte dello Stato, né è possibile finanziare il bilancio di parte corrente attraverso l'indebitamento. Le regole di contabilità pubblica prevedono accantonamenti per spese future e insussistenze dell'attivo (non esigibilità dei crediti), tuttavia impediscono la formazione di riserve libere finalizzate all'effettuazione di politiche economiche anticicliche. Non è quindi possibile, per la PAB, accantonare risorse negli anni in cui il gettito fiscale è abbondante per poi destinarle all'aumento della spesa corrente nei periodi di crisi congiunturale, quando le entrate diminuiscono. In tale contesto, l'analisi sviluppata nel presente lavoro fa emergere una serie di considerazioni, esposte qui nel seguito.

7.1 Il bilancio: uno strumento autorizzatorio di prudente gestione amministrativa, più che di policy-making

Il contesto di elevata autonomia finanziaria all'interno del quale la PAB opera e le rilevanti responsabilità che ne conseguono hanno un impatto significativo sulle politiche di bilancio. È quindi comprensibile che la programmazione di bilancio sia prudente nella stima delle entrate e, conseguentemente, delle uscite, al fine di prevenire il verificarsi di disavanzi. In effetti, il bilancio della PAB (così come quello della PAT, sebbene in misura inferiore) presenta ogni anno avanzi significativi e crescenti, in gran parte rappresentati da risorse liquide, nonché un indebitamento quasi nullo. Ciò colloca l'Alto Adige tra i territori più virtuosi nel contesto non solo italiano, ma anche europeo. Tuttavia, la costante sottostima delle entrate indebolisce la qualità del bilancio di previsione, poiché in esso le risorse a disposizione per finanziare la spesa sono consistentemente inferiori rispetto a quelle che effettivamente si renderanno disponibili durante l'esercizio. Di conseguenza, alcune missioni vengono regolarmente rifinanziate durante l'esercizio. È questo ad esempio il caso delle missioni *Giovani e sport*, *Turismo* e *Soccorso civile*. Ciò comporta difficoltà di programmazione per le ripartizioni, che hanno solo pochi mesi per spendere queste risorse aggiuntive. Tutto ciò riduce inoltre l'interpretabilità del bilancio di previsione e, di conseguenza, la sua valenza di strumento di discussione e di policy-making.

Un ulteriore aspetto critico connesso con il contenuto informativo del bilancio riguarda la spesa in conto capitale, e in particolare l'utilizzo dell'istituto contabile del Fondo pluriennale vincolato (FPV). La PAB, infatti, tende ogni anno ad imputare la gran parte delle risorse del FPV iscritto in entrata all'esercizio in corso, e solo in misura minima agli esercizi successivi, indipendentemente dall'effettivo momento in cui è presumibile avvenga la futura spesa. Ciò ha il vantaggio di rendere immediatamente disponibili all'Amministrazione le risorse accantonate nel FPV, ma riduce la capacità del FPV stesso di informare circa i tempi attesi di effettiva spesa delle risorse accantonate, come invece avverrebbe con l'imputazione del FPV ai vari anni in base ai cronoprogrammi opera-

tivi di spesa. In effetti, accade sistematicamente che una parte consistente di tali risorse non siano effettivamente impegnate nel corso dell'esercizio e vengano pertanto reimputate agli esercizi successivi. Si perde così il collegamento tra la pianificazione dell'impiego delle risorse e l'effettivo andamento dei lavori, indebolendo il ruolo del bilancio come strumento di controllo della capacità della PAB di sviluppare i progetti di investimento e rispettarne i cronoprogrammi operativi. Di conseguenza, non è possibile dedurre dai documenti di bilancio l'ammontare degli investimenti pianificati per ciascun anno.

7.2 La PAB gestisce risorse pari a quasi un quarto del PIL

Con una spesa media annua complessiva di circa 5,8 miliardi di euro⁷² nel triennio 2017-2019, la PAB gestisce un ammontare di risorse finanziarie pari al 23,4% del PIL altoatesino, un valore appena superiore a quella registrata per la Provincia Autonoma di Trento (22,9%). Di queste risorse, circa il 65%, ovvero circa 3,8 miliardi, viene trasferito ad altri soggetti, quali le amministrazioni locali (azienda sanitaria e comuni), imprese, istituzioni sociali, famiglie, e lo Stato per quanto concerne il contributo al miglioramento della finanza pubblica nazionale. In particolare, l'importo direttamente erogato alle imprese nel triennio precedente la pandemia (2017-2019) è stato mediamente pari a 275 milioni di euro l'anno, di cui 163 milioni per investimenti. Nel 2020, a seguito della crisi Covid, il volume dei trasferimenti alle imprese è aumentato a 389 milioni di euro, di cui 158 milioni per investimenti⁷³.

Nel periodo considerato, la PAB ha inoltre gestito vari fondi di rotazione, quali quelli destinati all'incentivazione delle attività economiche (LP 9/1991) e alla meccanizzazione dell'agricoltura (LP 12/1980). In particolare, tra il 2017 e il 2019, grazie al fondo per l'incentivazione delle attività economiche, sono stati erogati finanziamenti alle imprese per un importo medio di 72 milioni di euro a carico della PAB⁷⁴. La situazione emergenziale legata a Covid-19 ha però indotto la Provincia nel 2020 a sospendere temporaneamente la possibilità di presentare nuove domande di finanziamento. Più in generale, alla luce del progressivo calo dei tassi di interesse sul mercato del credito, l'utilizzo dello strumento dei fondi di rotazione ha perso rilevanza negli ultimi anni.

⁷² Periodo 2017-2019, al netto del titolo 7 - uscite per conto terzi e partite di giro.

⁷³ Gli importi erogati alle imprese sono stati calcolati dall'IRE sulla base dei dati forniti dalla PAB, operando le riclassificazioni riportate nel paragrafo 4.3.

⁷⁴ Tale importo corrisponde al 46,3% del totale dei finanziamenti erogati alle imprese grazie al fondo per l'incentivazione delle attività economiche, pari in media a 155 milioni di euro nel triennio 2017-2019.

7.3 Allocazione delle risorse: forte attenzione al sociale e ai trasporti

Per una valutazione dell'allocazione delle risorse da parte della PAB è opportuno operare un confronto con la Provincia Autonoma di Trento (PAT), in quanto unico ente territoriale dotato di analoga autonomia e competenze similari. La PAB possiede un bilancio economicamente più importante rispetto alla PAT, sia in termini assoluti che relativamente al numero di abitanti. Se la spesa complessiva per abitante della PAT ammonta a circa 8.700 euro (media del triennio 2017-2019), quella della PAB sfiora gli 11 mila euro, ed è pertanto il 26% più elevata. Ciò si ripercuote sulle risorse allocate alle diverse missioni. Ad esempio, per il *servizio sanitario*, che costituisce la missione principale in entrambe le Amministrazioni provinciali, la PAB spende 2.595 euro per abitante, contro i 2.301 euro della PAT (+12,8%); per la missione *Istruzione* la PAB spende 1.784 euro pro capite, contro i 1.626 della PAT (+9,7%), anche in considerazione dei maggiori oneri connessi alla presenza di un sistema scolastico per gruppo linguistico.

Al di là di differenziali più o meno in linea con le maggiori capacità di spesa, la PAB si connota per una spiccata attenzione ai servizi sociali, raggiungendo la spesa di 1.133 euro pro capite contro meno della metà, 487 euro, della PAT (+132,6%). Similmente, la spesa per la missione *Trasporti* è pari a 687 euro pro capite, molto più elevata rispetto ai 365 euro della PAT (+88,1%).

I servizi amministrativi, ossia i servizi che consentono il funzionamento dell'ente e che supportano le varie missioni, assorbono il 7,2% delle risorse della PAB.⁷⁵ Tale valore è superiore rispetto a quello della PAT, pari al 5,1%, ma ciò è in parte dovuto ai maggiori oneri derivanti dal trilinguismo.

Per quanto riguarda le missioni maggiormente inerenti all'economia, troviamo una spesa della PAB inferiore dell'11,5% a quella della PAT per lo *Sviluppo economico* (PAB 549 euro pro capite, PAT 620 euro pro capite) e del 40,4% per il *Turismo* (PAB 75 euro pro capite, PAT 125 euro pro capite), mentre la spesa per l'*Agricoltura* è superiore dell'84,8% (PAB 200 euro pro capite, PAT 108 euro pro capite). Nel 2020, tuttavia, per la PAB si osserva un deciso aumento dei trasferimenti correnti in queste tre missioni. In particolare, per il *Turismo* essi passano da una media di 45 euro per abitante nel triennio 2017-2019 a 139 euro per abitante, per lo *Sviluppo economico* si passa da 83 a 226 euro pro capite e per l'*Agricoltura* da 55 a 66 euro per abitante.

⁷⁵ Media ponderata per il biennio 2018-2019.

7.4 Accumulo di risorse: dal 2020 inversione di tendenza per dare impulso agli investimenti

Nel quadriennio 2017-2020 la PAB ha fatto costantemente registrare avanzi di competenza, ossia differenziali positivi fra entrate e spese di competenza dell'anno in corso, pari mediamente a 446 milioni di euro. Tali avanzi di competenza si sono in parte accumulati, facendo aumentare anno dopo anno il risultato di amministrazione complessivo. In particolare, nel 2020 il risultato di amministrazione disponibile, ovvero la parte del risultato di amministrazione liberamente spendibile, era pari a 381 milioni di euro. Ogni anno, infatti, la PAB incassa più risorse di quante ne riesce a spendere, generando un progressivo accumulo di risorse liquide. Se da un lato tali risorse consentono di costituire un importante cuscinetto per far fronte a eventuali crisi future, dall'altro esse potrebbero alternativamente essere impiegate per lo sviluppo di politiche di investimento o di aiuto all'economia nei periodi di difficoltà congiunturale.

Questo progressivo accumulo di risorse, in gran misura liquide, è spiegabile in primo luogo dalla grande prudenza dell'amministrazione in sede previsionale, già discussa nella sezione 7.1. A ciò si aggiunge la componente di risultato di amministrazione risultante dalla gestione in conto residui, con i residui attivi che solitamente si realizzano, mentre i residui passivi si trasformano spesso in economie di spesa. In terzo luogo, la PAB ha presentato, almeno fino al 2019, una certa difficoltà ad utilizzare le risorse accumulate nel risultato d'amministrazione. Nel 2020 l'amministrazione provinciale ha pertanto deciso, per la prima volta, di ricorrere allo strumento del debito autorizzato e non contratto (DANC) in alternativa all'utilizzo diretto del risultato d'amministrazione. Tale procedura dovrebbe permettere alla PAB di utilizzare e ridurre nei prossimi anni il risultato di amministrazione.

7.5 Pandemia: i conti reggono, ma continueranno a reggere anche in futuro?

In un contesto di elevata autonomia, cioè di dipendenza del bilancio provinciale dall'andamento dell'economia locale, la pandemia da Covid-19 ha giocato (e giocherà) un ruolo determinante soprattutto per quanto concerne le entrate. Nel 2020 essa ha inciso, in particolare, sul gettito dell'IRAP, dell'imposta di bollo e dell'IVA, riducendo le entrate proprie correnti del 3,8% rispetto all'anno precedente. Anche se i trasferimenti straordinari dello Stato hanno compensato le perdite di gettito, si è comunque registrata una riduzione del 4% delle entrate complessive⁷⁶.

La spesa corrente ha mantenuto nel 2020 un trend di leggero aumento, mentre si è verificata una riduzione degli investimenti. Pur con un'ulteriore diminuzione del saldo di parte corrente, gli equilibri di bilancio sono rimasti positivi e, addirittura, vi è stato un aumento del risultato d'amministrazione. La PAB conserva quindi una buona capacità di autofinanziamento e non necessita di indebitamento per finanziare gli investimenti. Tuttavia, in futuro essa avrebbe la possibilità di indebitarsi per aumentare ulteriormente la spesa per investimenti, in modo da stimolare l'economia in una fase congiunturale avversa. Sarebbe così possibile perseguire politiche di bilancio anticicliche, ricorrendo ad un moderato indebitamento da ripianare successivamente negli anni di crescita.

La pandemia ha avuto un effetto ridistributivo sull'allocazione della spesa corrente tra le diverse missioni. Il confronto tra preventivo e consuntivo evidenzia che sono state reindirizzate risorse verso la *Sanità*, lo *Sviluppo economico*, il *Turismo*, il *Sociale* e il *Lavoro*, mentre sono state ridotte quelle destinate ai *Servizi istituzionali*. La PAB ha infatti mobilitato ingenti mezzi economici (assai più della PAT) per proteggere il più possibile il tessuto sociale ed economico locale dall'impatto della crisi. Vi è stata inoltre, una diminuzione del contributo per il miglioramento delle finanze pubbliche statali.

Vi è da chiedersi se, una volta terminata l'emergenza, gli incrementi e le riduzioni di spesa che hanno riguardato le diverse missioni verranno completamente riassorbiti. Qualora infatti gli aggiustamenti futuri non siano proporzionati alle risorse disponibili, vi è il pericolo di un incremento della spesa corrente complessiva. Ciò, unito ai possibili effetti della crisi economica sul gettito fiscale dei prossimi anni, potrebbe causare una certa instabilità del saldo di parte corrente.

7.6 Proposte e linee di sviluppo

In considerazione degli elementi emersi, è possibile identificare alcune proposte e linee di sviluppo, alcune delle quali richiedono una negoziazione con lo Stato, mentre altre possono essere realizzate in modo autonomo dalla PAB.

- > La previsione delle entrate correnti tributarie ed extratributarie da parte della PAB dovrebbe possibilmente essere ancora più precisa. Ciò aumenterebbe il valore informativo del bilancio di previsione, riducendo l'entità delle variazioni da apportare in sede di assestamento, e permetterebbe di assegnare sin dall'inizio alle diverse ripartizioni un budget maggiormente in linea con le risorse effettivamente a disposizione.
- > Come per molte amministrazioni, anche per la PAB vi sono difficoltà di spesa imputabili alle onerose procedure previste per gli appalti pubblici, che dilatano i tempi

⁷⁶ Al netto del titolo 9, relativo alle entrate per conto terzi e partite di giro.

necessari per portare avanti i progetti. La PAB potrebbe sviluppare analisi specifiche per massimizzare l'efficienza nei processi amministrativi legati agli appalti. Ciò al fine di garantire il rispetto dei termini previsti per i progetti di investimento, nonché di evitare l'accumulo di risorse infruttifere nelle casse dell'ente. Questo punto risulta particolarmente importante anche a fronte dei finanziamenti che giungeranno dal Piano Nazionale Ripresa e Resilienza (PNRR), in gran parte finalizzati alla realizzazione di spesa in conto capitale. L'attuazione del PNRR richiederà infatti un'ottima capacità dell'Amministrazione di realizzare gli investimenti in tempi certi, anche attraverso il coordinamento degli enti locali a livello provinciale.

- > La PAB, come altri territori, ha attraversato un periodo di notevole stress e incertezza finanziaria a seguito della pandemia da Covid-19. Ciò evidenzia ancora una volta come sia necessaria un'ampia discussione sul futuro delle finanze provinciali, sviluppata su analisi degli andamenti stimati delle entrate e delle spese, nelle diverse aree di intervento.
- > Ai fini di una gestione più flessibile, la PAB dovrebbe avere la possibilità di prevedere espliciti fondi di riserva – definiti in gergo tecnico “rainy days fund” – per risparmiare nelle fasi di espansione economica a favore di investimenti in periodi di stagnazione o recessione. Ciò garantirebbe maggiori spazi di manovra alla politica fiscale provinciale, rendendo trasparente ed effettiva l'implementazione di politiche anticicliche.

- > Infine, va rilevato che i documenti di bilancio e le informazioni pubblicamente disponibili non consentono sempre di effettuare analisi dettagliate su alcuni temi specifici. Sul fronte delle entrate, ad esempio, emerge la necessità di approfondire ulteriormente i meccanismi che regolano la devoluzione da parte dello Stato del gettito di imposte quali l'IRPEF, l'IRES e l'IVA, al fine di comprendere come le dinamiche congiunturali si riverberano sul bilancio provinciale. Per quanto riguarda la spesa, risulta difficile in primo luogo ricostruire l'erogazione e i reintegri dei fondi di rotazione. Anche la distinzione tra contributi erogati alle imprese e alle famiglie risulta problematica, a causa di classificazioni che, pur corrette dal punto di vista dei protocolli statistici ufficiali, non assolvono alle esigenze informative del dibattito politico-economico. Ancora, la suddivisione per missione dei contributi erogati alle singole società ed organismi partecipati risulta al momento impossibile. Infine, la comprensione dell'effettivo andamento degli investimenti nel tempo e delle risorse a ciò destinate è resa difficile a causa delle dinamiche del Fondo Pluriennale Vincolato (FPV) sopra evidenziate. Tali aspetti costituiscono una debolezza del bilancio inteso come documento di indirizzo delle decisioni di policy-making. Un ampliamento del sistema di rendicontazione economico-finanziaria fornirebbe anche alla stessa PAB maggiori informazioni per monitorare e ottimizzare le proprie attività, incrementando allo stesso tempo la fruibilità del bilancio per gli stakeholder esterni.

ALLEGATO A

DENOMINAZIONE ABBREVIATA DELLE MISSIONI

Tabella A-1

Denominazione delle missioni

Denominazione originale	Denominazione abbreviata IRE
01 - Servizi istituzionali, generali e di gestione	Servizi istituzionali
04 - Istruzione e diritto allo studio	Istruzione
05 - Tutela e valorizzazione dei beni e delle attività culturali	Cultura
06 - Politiche giovanili, sport e tempo libero	Giovani e sport
07 - Turismo	Turismo
08 - Assetto del territorio ed edilizia abitativa	Assetto territoriale ed edilizia
09 - Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	Sostenibilità ed ambiente
10 - Trasporti e diritto alla mobilità	Trasporti
11 - Soccorso civile	Soccorso civile
12 - Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	Sociale
13 - Tutela della salute	Sanità
14 - Sviluppo economico e competitività	Sviluppo economico
15 - Politiche per il lavoro e la formazione professionale	Lavoro
16 - Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	Agricoltura
17 - Energia e diversificazione delle fonti energetiche	Energia
18 - Relazioni con le altre autonomie territoriali e locali	Relazioni con altre autonomie
19 - Relazioni internazionali	Relazioni internazionali
20 - Fondi e accantonamenti	Fondi e accantonamenti
50 - Debito pubblico	Debito pubblico
99 - Servizi per conto terzi	Servizi per conto terzi

© 2022 IRE

ALLEGATO B RICLASSIFICAZIONI

Tabella B-1

Contributi agli investimenti – Media 2017-2019

Riclassificazione IRE

Classificazione PAB (IV livello)	Descrizione capitolo PAB	Importo in euro
Contributi agli investimenti a Famiglie	Contributi per la qualificazione della ricettività alberghiera e di ristorazione nonché delle scuole di alpinismo e di sci	1.009.309
	Contributi in conto capitale ad aziende agricole singole per l'incentivazione dell'agricoltura	20.101.361
	Contributi in conto capitale per agevolare lo sviluppo dell'agriturismo	1.841.961
	Contributi per lo sviluppo della meccanizzazione agricola	3.016.489
Totale riclassificato dall'IRE come contributi per investimenti a imprese		25.969.120

Fonte: PAB; elaborazione IRE

© 2022 IRE

Tabella B-2

Trasferimenti correnti – Media 2017-2019

Riclassificazione IRE

Classificazione PAB (IV livello)	Descrizione capitolo PAB	Importo in euro
Altri trasferimenti a famiglie	Aiuti per il settore zootecnico e per la coltivazione di cereali	4.822.884
	Contributi all'Associazione provinciale delle organizzazioni zootecniche altoatesine (A.P.A.) per l'organizzazione e l'esecuzione della marcatura del bestiame e del servizio pubblico della raccolta delle carcasse animali, nonché per la gestione dell'anagrafe provinciale del bestiame	1.932.877
Totale riclassificato dall'IRE come trasferimenti correnti a imprese		6.755.761

Fonte: PAB; elaborazione IRE

© 2022 IRE

Tabella B-3

Contributi agli investimenti – 2020

Riclassificazione IRE

Classificazione PAB (IV livello)	Descrizione capitolo PAB	Importo in euro
Contributi agli investimenti a Famiglie	Contributi per la qualificazione della ricettività alberghiera e di ristorazione nonché delle scuole di alpinismo e di sci	1.591.340
	Contributi alle aziende agricole per interventi a favore della selvicoltura, dei territori montani e dei pascoli	1.571.564
	Contributi in conto capitale a favore delle imprese di trasformazione e di commercializzazione dei prodotti agricoli	1.050.642
	Contributi in conto capitale ad aziende agricole singole per l'incentivazione dell'agricoltura	23.938.078
	Contributi in conto capitale per agevolare lo sviluppo dell'agriturismo	2.369.114
	Contributi a favore di giovani agricoltori	1.112.400
	Contributi per lo sviluppo della meccanizzazione agricola	4.153.328
Totale riclassificato dall'IRE come contributi per investimenti a imprese		35.786.465

Fonte: PAB; elaborazione IRE

© 2022 IRE

Tabella B-4

Trasferimenti correnti – 2020

Riclassificazione IRE

Classificazione PAB (IV livello)	Descrizione capitolo PAB	Importo in euro
Altri trasferimenti a famiglie	Contributi a piccole imprese del settore turismo – COVID-19	15.487.500
	Contributi a piccole imprese – COVID-19	48.041.867
	Contributi a riduzione degli interessi per le imprese che accendono finanziamenti nell'ambito di programmi provinciali di sostegno finanziario alle imprese, garantite dalle Cooperative di garanzia fidi e contributi a riduzione delle commissioni per le garanzie richieste	1.343.200
	Aiuti per il settore zootecnico e per la coltivazione di cereali	2.491.362
	Contributi all'Associazione provinciale delle organizzazioni zootecniche altoatesine (A.P.A.) per l'organizzazione e l'esecuzione della marcatura del bestiame e del servizio pubblico della raccolta delle carcasse animali, nonché per la gestione dell'anagrafe provinciale del bestiame	3.133.326
	Contributi ad aziende agricole e loro associazioni per situazioni di emergenza e danni causati da calamità naturali o avverse condizioni atmosferiche	1.221.615
	Aiuti a sostegno del benessere e della salute animale	2.530.370
	Sussidi a microimprese agricole – COVID-19	5.292.800
Totale riclassificato dall'IRE come trasferimenti correnti a imprese		79.542.040

Fonte: PAB; elaborazione IRE

© 2022 IRE

ALLEGATO C INDICATORI

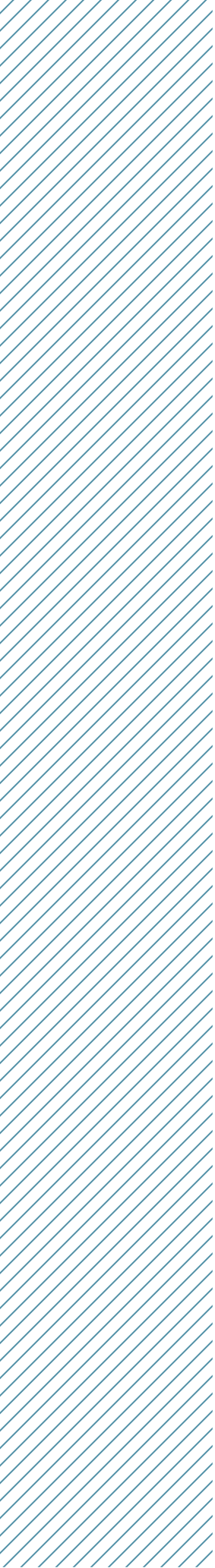
Tabella C-1

Indicatori elaborati per analizzare la salute finanziaria delle Province Autonome

Indicatore	Calcolo	Significato	Unità	Provincia Autonoma di Bolzano				Provincia Autonoma di Trento			
				2017	2018	2019	2020	2017	2018	2019	2020
E01 - Consistenza relativa del risultato d'amministrazione disponibile	(Risultato d'amministrazione disponibile - DANC) / entrate correnti	Il risultato d'amministrazione disponibile individua la parte dell'avanzo che può essere utilizzata per far fronte a ulteriore spesa; in questo indicatore è messo a confronto con la parte più stabile del bilancio, ossia le entrate correnti. Se è positivo individua una provvista finanziaria che può essere utilizzata, specie per spesa d'investimento; se è negativo individua una scoperta della spesa che deve essere recuperata negli anni successivi. Valori positivi, molto elevati e in crescita individuano una situazione in cui le risorse finanziarie restano "parcheeggiate" all'interno del bilancio infruttuosamente.	%	4,4	8,0	8,6	6,9	-2,6	2,3	4,3	4,8
E02 - Consistenza relativa del risultato di competenza	(Risultato di competenza - DANC) / entrate correnti	Il risultato di competenza individua lo squilibrio fra entrate e uscite generate nel singolo esercizio finanziario, qui messo a confronto con la parte più stabile del bilancio, ossia le entrate correnti. Se è positivo individua la capacità della gestione annuale di coprire adeguatamente le uscite ed ottenere un risparmio utile per gli esercizi successivi; se negativo, significa che la gestione d'esercizio è in squilibrio, che deve essere recuperato negli anni successivi.	%	4,2	9,2	8,3	10,9	3,7	4,4	4,8	7,4
E03 - Consistenza relativa del saldo di parte corrente	Saldo di parte corrente / entrate correnti	Il saldo corrente esprime la differenza fra le entrate correnti accertate e gli impegni di spesa corrente e di servizio al debito di finanziamento (ammortamento mutui e prestiti a medio-lungo termine). Valori positivi sono ottimali, poiché individuano una capacità di autofinanziamento degli investimenti.	%	23,7	19,3	19,2	18,1	24,1	23,8	24,1	26,2
D01 - Debito di finanziamento per abitante	Debito di finanziamento / numero di abitanti	Indica l'ammontare del debito di finanziamento rispetto al numero di abitanti; tanto peggiore quanto più elevato.	Euro pro-capite	415	286	345	297	236	220	205	188
D02 - Consistenza relativa del debito di finanziamento	Debito di finanziamento / entrate correnti	Indica l'ammontare del debito di finanziamento rispetto al flusso corrente di entrate; tanto peggiore quanto più elevato.	%	3,9	2,8	3,3	2,9	2,8	2,6	2,4	2,2
S01 - Incidenza della spesa di funzionamento	Spesa corrente missione 1 / spesa corrente	Approssima l'incidenza delle spese necessarie per il generale funzionamento dell'apparato amministrativo (ad esempio la gestione degli immobili provinciali, la comunicazione, la contabilità, l'informatica, gli organi politici ecc.); tanto peggiore quanto più elevato.	%	9,9	7,0	7,3	6,6	10,0	5,3	4,9	5,1

Fonte: BDAP; elaborazione IRE

© 2022 IRE



RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Banca d'Italia (2010)

Economie regionali. L'economia delle Province autonome di Trento e di Bolzano. Disponibile al link: <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/economie-regionali/2010/2010-0047-it/trentino2009.pdf> (consultato il 31/01/2022).

Banca d'Italia (2015)

Economie regionali. L'economia delle Province autonome di Trento e di Bolzano. Disponibile al link: <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/economie-regionali/2015/2015-0004/index.html> (consultato il 31/01/2022).

Corte dei conti (2017)

Relazione sul rendiconto della Provincia Autonoma di Bolzano per l'esercizio finanziario 2016.

Corte dei conti (2019)

Relazione sul rendiconto della Provincia Autonoma di Bolzano per l'esercizio finanziario 2018.

Corte dei conti (2021)

Relazione sul rendiconto della Provincia Autonoma di Bolzano per l'esercizio finanziario 2020.

Corte dei conti (2021)

Relazione sul rendiconto della Provincia Autonoma di Trento per l'esercizio finanziario 2020.

Corte dei conti (2021)

Gli organismi partecipati dagli enti territoriali e sanitari. Osservatorio sugli organismi partecipati / controllati da Comuni, Città metropolitane, Province, Regioni/Province autonome, Enti sanitari e relative analisi. Relazione 2021. Deliberazione N. 15/ SEZAUT/2021/FRG.

Corte dei conti (2021)

Prime analisi sulla qualità della spesa dei comuni. Servizi di amministrazione generale, polizia locale e rifiuti. Deliberazione N. 14/SEZAUT/2021/FRG

IRE (2021)

Introduzione ai principi della contabilità armonizzata. L'esempio del bilancio della Provincia Autonoma di Bolzano. IRE Rapporto 2.21

Istat (2013)

La Matrice dei Conti nazionali. Disponibile al link: <https://www.istat.it/it/archivio/196839> (consultato il 25/10/2021).

Paudice, Federica (2020)

Come vengono ripartite tra le regioni le risorse del Fondo Sanitario Nazionale? Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani. Disponibile al link: <https://osservatoriocpi.unicatt.it/cpi-archivio-studi-e-analisi-come-vengono-ripartite-tra-le-regioni-le-risorse-del-fondo-sanitario> (consultato il 31/01/2022).

Public Expenditure and Financial Accountability (2018)

PEFA Handbook Volume II: PEFA Assessment Fieldguide. Disponibile al link: https://www.pefa.org/sites/pefa/files/resources/downloads/200225%20PEFA%20Handbook%20Vol%20II_v2-New-logo.pdf (consultato il 31/01/2022).

IRE – Istituto di ricerca economica

I-39100 Bolzano

Via Alto Adige 60

T +39 0471 945 708

F +39 0471 945 712

www.ire.bz.it

ire@camcom.bz.it



