

Allegato B



PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO

DIREZIONE GENERALE

**Relazione tecnica al
“Programma per la riorganizzazione e il riassetto
delle società provinciali per il periodo 2020-2022”**

*Approvato con deliberazione n. 2019 di data 4 dicembre 2020
della Giunta provinciale*

Legge provinciale 10 febbraio 2005, n. 1 (articolo 18)

INDICE

A. CONSIDERAZIONI PRELIMINARI.....	4
1. Premessa metodologica	4
2. Una visione unitaria per il Gruppo Provincia: gli ulteriori passi compiuti	4
3. Il mandato assegnato alla Commissione tecnica.....	6
B. LA RIQUALIFICAZIONE DELLE SOCIETÀ DI PRIMO LIVELLO	7
1. L'aggregazione per poli già pianificati	7
1.1. Il polo della liquidità	7
1.2. Il polo dei trasporti	8
1.2.1 Il Polo provinciale dei Trasporti	9
1.2.2. L'intermodalità	9
1.2.3. Interporto Servizi S.p.A.....	10
1.3. Il polo dell'informatica e delle telecomunicazioni	10
1.4. Il polo dello sviluppo territoriale.....	12
1.5. Il polo del patrimonio immobiliare.....	13
2. La riconfigurazione strategica della missione di interesse generale	14
2.1. L'edilizia abitativa	14
2.1.1. Le misure attuate per la riduzione degli oneri di varia natura	14
2.1.2. Quale forma organizzativa dedicata all'edilizia abitativa.....	15
2.1.3. Analisi dei punti forza e debolezza.....	16
2.1.4. Due questioni correlate: missione o servizio di interesse generale? Ente di diritto pubblico o privato? ...	18
2.2. Il credito	19
2.2.1. Le partecipazioni di Cassa del Trentino S.p.A.....	20
2.2.2. Mediocredito Trentino – Alto Adige S.p.A.....	21
2.2.3. Cassa Centrale Banca S.p.A.	24
3. Per la gestione pubblica dell'asse autostradale A22: lo stato dell'arte.....	24
3.1. Il protocollo d'intesa con lo Stato	25
3.2. L'accordo di cooperazione interistituzionale.....	27
3.3. Le questioni ancora aperte.....	30
C. LE PARTECIPAZIONI INDIRETTE DI MAGGIORE RILIEVO.....	33
1. Il comparto funiviario.....	33
1.1. I nuovi indirizzi	33
1.2. Esiti del riassetto	34
2. Le società operanti nel campo dell'energia elettrica e dei servizi pubblici.....	35
2.1. Il settore dell'energia.....	35
2.2. I servizi pubblici locali.....	36
3. Lo scalo aeroportuale di Verona	37
D. LE NUOVE LINEE DI INTERVENTO	38
1. Considerazioni preliminari.....	38
2. Accorpate Trentino Sviluppo S.p.A. e Patrimonio del Trentino S.p.A.....	38
2.1. Un solo polo per il patrimonio immobiliare e lo sviluppo territoriale.....	38
2.2. Ulteriori vantaggi	40
3. Le proposte della Commissione tecnica	40
3.1. La leva degli immobili	41
3.2. La rete provinciale a banda larga.....	41
3.3. Le indicazioni per Hub innovazione Trentino	41
3.4. L'opzione Holding.....	43
3.5. L'approfondimento fiscale.....	43

4. Decidere il destino del Centro Servizi Condivisi	44
4.1. La realizzazione del Centro Servizi Condivisi	45
4.2. Considerazioni e richiami delle direttive provinciali.....	46
4.3. Esiti della Commissione tecnica e proposta finale	49
5. Le direttive provinciali: quali orizzonti.....	50
5.1. L'inquadramento	50
5.2. Il rapporto con la Finanza Pubblica.....	51
5.3. Il personale	52
5.4. Il ricorso agli indicatori	53
5.5. La ripresa del Contratto unico di lavoro per le società a controllo provinciale	54
<i>E. IL QUADRO D'INSIEME.....</i>	57
1. Considerazioni preliminari.....	57
2. La rappresentazione grafica del Gruppo Provincia.....	57

A. CONSIDERAZIONI PRELIMINARI

1. Premessa metodologica

La presente Relazione tecnica costituisce un documento di aggiornamento e di integrazione rispetto alla Relazione tecnica di accompagnamento al “Programma per la riorganizzazione e il riassetto delle società provinciali – 2016” e al “Programma triennale per la riorganizzazione e il riassetto delle società provinciali per il 2018 – 2020”.

Viene, inoltre, aggiunta una parte di approfondimento rispetto ad alcuni ambiti in base agli approfondimenti specifici che sono stati curati da parte dell’apposita Commissione tecnica, incaricata di individuare ulteriori momenti di intervento che saranno eventualmente oggetto di una integrazione del “Programma triennale per la riorganizzazione e il riassetto delle società provinciali per il triennio 2018 – 2020”.

Lo schema grafico dell’attuale assetto del Gruppo Provincia è riportato nel capitolo E, con aggiornamento al 31 dicembre 2018 per le partecipazioni di primo grado e alla data dell’ultimo bilancio disponibile per quelle di secondo grado.

Con deliberazioni n. 1734 di data 28 settembre 2018 e n. 1464 di data 27 settembre 2019 la Giunta provinciale ha approvato il bilancio consolidato della Provincia rispettivamente per il 2017 ed il 2018 ai sensi del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, cui ora occorre fare riferimento, essendo venuto meno l’invio al Consiglio provinciale del quadro dei dati relativi agli enti strumentali provinciali in conformità all’articolo 33 bis della legge provinciale 16 giugno 2006, n. 3.

2. Una visione unitaria per il Gruppo Provincia: gli ulteriori passi compiuti

Con riferimento a quanto esposto nella Relazione tecnica al “Programma per la riorganizzazione e il riassetto delle società provinciali – 2016”, a livello di interventi a carattere generale, nel corso del 2017 e 2018 sono state adottate al fine della riorganizzazione e dell’efficientismo del Gruppo provincia numerosi provvedimenti dei quali si evidenziano di seguito tema e finalità:

- deliberazione della Giunta provinciale n. 1634 di data 13 ottobre 2017: si definisce l’organizzazione interna alla Provincia al fine di garantire la gestione coordinata delle partecipazioni societarie; si stabiliscono altresì modalità e termini di assolvimento degli obblighi di informazione da parte delle società a favore della Provincia; vengono, infine, dettati criteri e profili attinenti l’efficientamento delle società provinciali;
- deliberazione della Giunta provinciale n. 1635 di data 13 ottobre 2017: si indicano le disposizioni che gli statuti delle società controllate dalla Provincia devono contenere in base alle previsioni dell’art. 7, comma 13, della legge provinciale 29 dicembre 2016, n. 19, a seguito dell’adeguamento dell’ordinamento provinciale al decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175;
- deliberazione della Giunta provinciale n. 1690 di data 20 ottobre 2017: si approva, in attuazione del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, e della normativa in materia di appalti, un disciplinare tipo con il quale regolamentare l’esercizio da parte della Provincia della governance, sulle società titolari di affidamenti in house providing e che sono partecipate dalla Provincia quale socio unico, con particolare riferimento all’esercizio del controllo analogo; potere che si concretizza in specifici poteri di indirizzo, vigilanza e controllo (ulteriori e specifici rispetto ai poteri assunti in qualità di socio), al fine di assicurare il perseguimento della missione della società, la vocazione non commerciale

della medesima e la conformità del servizio prestato all'interesse pubblico degli enti pubblici partecipanti;

- deliberazione della Giunta provinciale n. 1867 di data 16 novembre 2017: sono approvati, in attuazione del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, e della normativa in materia di appalti, due schemi tipo di convenzione che dovranno essere utilizzati per disciplinare l'esercizio della governance delle società titolari di affidamenti di in house providing: (i) l'uno per le società controllate dalla Provincia e partecipate dagli enti locali quali società di sistema; (ii) l'altro per le società controllate dalla Provincia e partecipate da un pluralità ridotta di enti pubblici; in entrambi i casi viene garantito l'esercizio del controllo analogo in forma congiunta: tale controllo si concretizza in poteri di indirizzo, vigilanza e controllo (ulteriori e specifici rispetto ai poteri assunti in qualità di soci), al fine di assicurare il perseguimento della missione della società, la vocazione non commerciale della medesima e la conformità del servizio prestato all'interesse pubblico degli enti pubblici partecipanti;
- deliberazione della Giunta provinciale n. 1514 di data 24 agosto 2018: sono dettati, a seguito del recepimento del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175. nell'ordinamento provinciale, i criteri in merito alla composizione dell'organo di amministrazione e di controllo delle società controllate, direttamente o indirettamente, dalla Provincia e nelle società degli enti locali diverse da quelle controllate dalla Provincia, indicando quando debba essere previsto un organo monocratico e quando possa essere previsto un organo collegiale, nonché fissando il numero massimo di componenti;
- deliberazione della Giunta provinciale n. 787 di data 9 maggio 2018: si ridefiniscono, al fine di adeguarli alle novità introdotte dal decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, nell'ordinamento provinciale, i criteri per la definizione dei compensi spettanti ai componenti degli organi di amministrazione e controllo, nonché ai dirigenti, nelle società controllate, direttamente e indirettamente, dalla Provincia e nelle società degli enti locali diverse da quelle controllate dalla Provincia.

Per il 2019 non si segnalano provvedimenti pertinenti in relazione all'avvenuta adozione della Relazione tecnica di accompagnamento al "Programma triennale per la riorganizzazione e il riassetto delle società provinciali per il 2018 – 2020". Invece, quest'anno la Giunta provinciale con deliberazione n. 927 di data 3 luglio 2020 ha approvato le nuove "*Disposizioni in materia di gestione coordinata delle partecipazioni societarie della Provincia e di gestione ed organizzazione delle società controllate dalla Provincia*", aggiornando ed integrando le precedenti disposizioni al fine di adeguarle alle modifiche intervenute a livello di assetto delle partecipazioni societarie detenute dalla Provincia e alla mutata articolazione delle strutture provinciali di riferimento per le relazioni di merito con le stesse società.

Per quanto riguarda la riduzione delle società e delle partecipazioni societarie nei successivi capitoli B e C viene riportato il risultato realizzato per gli ambiti di intervento nei quali ad oggi si è riusciti ad intervenire efficacemente. Negli altri ambiti viene confermato quanto già è stato programmato e ancora non realizzato, con eventuali integrazioni o modifiche ritenute opportune sulla base delle difficoltà riscontrate in sede operativa o di nuovi orientamenti.

A seguire, nel capitolo D, verranno presentati alcuni spunti relativamente agli ambiti di approfondimento, non trattati nei capitoli B e C e svolti anche in base alle valutazioni rassegnate dalla Commissione tecnica prevista dal "Programma triennale per la riorganizzazione e il riassetto delle società provinciali – 2018-2020".

3. Il mandato assegnato alla Commissione tecnica

Il Programma, approvato con deliberazione giuntale n. 514 di data 12 aprile 2019, contempla la nomina di una Commissione tecnica incaricata di valutare l'assetto delle partecipazioni provinciali realizzato in esito alle azioni di riorganizzazioni fin qui intraprese e di approfondire la possibilità di ulteriori interventi di riordino, aggiuntivi rispetto a quelli fino ad oggi compiuti, definendo la possibilità di modificare il Programma stesso, in esito al lavoro di tale Commissione.

In attuazione di tale previsione, con deliberazione giuntale n. 646 di data 13 maggio 2019 è stata, pertanto, nominata la Commissione in parola (successivamente modificata e prorogata con provvedimenti giuntali rispettivamente n. 1182 di data 1° agosto 2019 e n. 1488 di data 27 settembre 2019), composta da esperti in ambito economico-contabile e nel settore dell'ICT. La Commissione ha ricevuto il compito di esaminare, in particolare, i seguenti temi:

- ❖ accorpamento di Cassa del Trentino S.p.A. e Trentino Riscossioni S.p.A.;
- ❖ accorpamento di Trentino Sviluppo S.p.A. e Patrimonio del Trentino S.p.A.;
- ❖ ritorno di ITEA S.p.A. ad ente pubblico;
- ❖ generale analisi dell'attività svolta dalle società di sistema provinciali, al fine di valutare quali attività vadano mantenute in mano pubblica e quali possano essere rilasciate al mercato, in particolare con riferimento all'attività svolta dai Poli e all'ambito dell'ICT/TLC;
- ❖ mantenimento o soppressione o revisione del Centro Servizi Condivisi;
- ❖ mantenimento o soppressione o revisione di HIT S.Carl. a r.l.;
- ❖ prosecuzione nella definizione del Contratto unico di lavoro per i dipendenti delle società provinciali.

A conclusione dei lavori, la Commissione ha provveduto a elaborare e presentare il documento denominato "Sintesi delle evidenze emerse" di data 5 dicembre 2019, che contiene le risultanze del complesso lavoro di studio e analisi sull'assetto delle partecipazioni provinciali realizzato. Di tale documento la Giunta provinciale ha preso atto con deliberazione n. 249 di data 21 febbraio 2020, riservando a successivi provvedimenti l'eventuale trasposizione delle attività di valutazione della Commissione nell'ambito del programma di riordino societario e, in particolare, attraverso l'integrazione del "Programma triennale per la riorganizzazione e il riassetto delle società provinciali per il 2018 – 2020".

B. LA RIQUALIFICAZIONE DELLE SOCIETÀ DI PRIMO LIVELLO

1. L'aggregazione per poli già pianificati

Con riferimento al processo di aggregazione per poli specializzati o tematici, finalizzato ad un riassetto delle società provinciali operanti in comparti omogenei, in alcuni settori si sono raggiunti gli obiettivi programmati, in altri rimangono invece da attuare ed eventualmente aggiornare oppure integrare e rivedere le azioni già programmate secondo linee che vengono di seguito illustrate.

1.1. Il polo della liquidità

Il “Programma triennale per la riorganizzazione e il riassetto delle società provinciali per il 2018 – 2020” ha affidato alla Commissione tecnica il compito di valutare se mantenere o rivedere l’obiettivo, individuato dalla deliberazione della Giunta provinciale n. 542 di data 8 aprile 2016, di costituire il polo della liquidità. Per polo si intende qui il centro di competenze specifiche da creare attraverso l'aggregazione di Cassa del Trentino S.p.A. e Trentino Riscossioni S.p.A. e con cui concentrare in capo ad un’unica società la gestione e la riscossione delle entrate degli enti locali e della Provincia, al fine di:

- (i) definire un nuovo modello di ricorso al debito: garantire il finanziamento delle spese di investimento dei Comuni con copertura a valere sulle entrate proprie degli stessi (senza garanzia da parte della Provincia);
- (ii) polo della liquidità: ottimizzare, attraverso il pieno controllo ed il coordinamento della liquidità dei Comuni con quella della Provincia, la gestione delle risorse del sistema finanziario locale, eventualmente mediante la realizzazione di un modello di *cash pooling* a livello pubblico provinciale.

L’obiettivo non è stato realizzato, perché in fase di attuazione l’interlocuzione con i Comuni ha evidenziato la complessità dell'operazione, superiore ai potenziali benefici:

- 1) unica società operativa nell’accesso ai mercati finanziari e nella riscossione dei tributi;
- 2) accesso per i Comuni (e non più limitato alla sola Provincia autonoma di Trento) alle risorse della Banca Europea per gli Investimenti per il tramite di Cassa del Trentino S.p.A.;
- 3) accesso per i Comuni al supporto assicurato da parte di Cassa del Trentino S.p.A. per i servizi di analisi economico - finanziarie e per la gestione di debito per investimenti (se attivata);
- 4) partecipazione dei Comuni alla distribuzione dei dividendi di Cassa del Trentino S.p.A.;
- 5) estensione del regime di società quotata al ramo di attività oggi coperto da Trentino Riscossioni S.p.A..

L’ulteriore aspetto, valutato positivamente nel 2016 e rappresentato dal ricorso al cash pooling, era già venuto meno in sede di “Programma per la riorganizzazione e il riassetto delle società provinciali per il 2018 – 2020”.

Nell’ambito della Relazione tecnica di accompagnamento a quest’ultimo programma si è rilevato che in assenza di riscontro positivo da parte dei Comuni il progetto, così come è impostato, non sarebbe stato percorribile ovvero avrebbe dovuto ricevere eventualmente una riconfigurazione.

Sul punto la Commissione tecnica, nell'ambito delle sue analisi, ha certificato la sussistenza delle ragioni giustificatrici del suo abbandono.

Se questo esito viene fatto proprio dalla Giunta provinciale, resta fermo che, qualora in futuro si apra uno scenario favorevole all'estensione, previa norma di attuazione, delle funzioni provinciali in relazione alle agenzie fiscali, il polo della liquidità potrà (o meglio: dovrà) essere riconsiderato.

1.2. Il polo dei trasporti

L'ambito dei trasporti vedeva operare quattro società controllate, di cui le prime tre strumentali:

- 1) Trentino Trasporti S.p.A., la cui funzione riguarda la costruzione, la manutenzione e l'implementazione del patrimonio funzionale ai servizi di trasporto pubblico ferroviario ed automobilistico, curando le infrastrutture dedicate alla mobilità e la progettualità rilevante per i trasporti e l'ambiente;
- 2) Trentino Trasporti Esercizio S.p.A., incaricata della gestione del trasporto pubblico locale tramite linee su gomma, su rotaia e impianti funiviari;
- 3) Aeroporto Gianni Caproni S.p.A., che si occupa sia dell'infrastruttura sia della gestione dell'aeroporto di Mattarello e delle elisuperfici strategiche (sanitarie e per la protezione civile), promuovendo altresì l'utilizzo del mezzo aereo a scopo commerciale, turistico e sportivo (scuola ultraleggeri a motore);
- 4) Interbrennero S.p.A., preposta alla realizzazione e alla gestione di centri interportuali - con le relative infrastrutture - nonché dei servizi ferroviari (tradizionali, in modalità accompagnata o non accompagnata), intermodali, doganali e immobiliari (attività di logistica, trasporto e spedizione sia in Italia che all'estero).

Accanto a queste partecipazioni la Relazione tecnica di accompagnamento al "Programma per la riorganizzazione e il riassetto delle società provinciali - 2016" metteva in evidenza le partecipazioni relative ad infrastrutture di interesse decisamente nazionale, se non europeo:

- a) nell'Aeroporto Valerio Catullo S.p.A. per il quale si evidenziava come si fosse già operata una precisa scelta con la costituzione di AEROGEST s.r.l. permettendo, da un lato, di valorizzare e potenziare il polo aeroportuale veronese, esplicando positivi effetti sulla competitività del sistema territoriale trentino, dall'altra parte, di concorrere a creare un sistema aeroportuale del Nord - Est, in modo da promuovere l'integrazione fra gli aeroporti di Verona e Brescia e quelli di Venezia e Treviso;
- b) nell'Autostrada del Brennero S.p.A..

Per il polo dei trasporti l'obiettivo era quello di razionalizzare il sistema delle società pubbliche attraverso la riduzione del numero degli enti societari operanti nel settore e creare una *governance* unitaria in materia di trasporti. L'obiettivo si realizzava attraverso due interventi: uno a livello provinciale (consolidamento di Aeroporto Gianni Caproni S.p.A. in Trentino Trasporti S.p.A. e Trentino Trasporti Esercizio S.p.A. e possibile riunificazione di Trentino Trasporti S.p.A. e Trentino Trasporti Esercizio S.p.A.) e uno a livello extra-provinciale per la valorizzazione dello scalo intermodale come infrastruttura di preminente interesse pubblico (Consolidamento di Interbrennero S.p.A. in Autostrada del Brennero S.p.A.).

1.2.1 Il Polo provinciale dei Trasporti

Con deliberazione n. 712 di data 12 maggio 2017 la Giunta provinciale ha approvato il “Programma attuativo per il polo dei trasporti nell’ambito della riorganizzazione e del riassetto delle società provinciali – 2017”, che realizza l’obiettivo della riduzione del numero degli enti societari operanti proponendo l’accentramento in unico soggetto delle funzioni e delle competenze specifiche attinenti le attività di trasporto ferroviario, stradale, aereo e funiviario.

In attuazione del provvedimento giuntale n. 712 di data 12 maggio 2017 si è proceduto nel corso del 2017, previa deliberazione giuntale n. 1427 di data 8 settembre 2017, alla fusione per incorporazione di Aeroporto Gianni Caproni S.p.A. in Trentino Trasporti S.p.A. (l’atto è stato sottoscritto in data 21 novembre 2017 ed iscritto presso il Registro delle Imprese di Trento in data 21 dicembre 2017) e nel corso del 2018, previa deliberazione giuntale n. 800 di data 18 maggio 2018, alla fusione per incorporazione di Trentino Trasporti Esercizio S.p.A. in Trentino Trasporti S.p.A. (l’atto di fusione è stato sottoscritto in data 27 luglio 2018 ed iscritto in data 01 agosto 2018 nel Registro delle Imprese di Trento).

Con deliberazione n. 233 di data 22 febbraio 2019 è stato approvato lo schema di convenzione per la governance di Trentino Trasporti S.p.A..

1.2.2. L’intermodalità

Con riguardo ad Interbrennero S.p.A. si evidenzia che la prevista procedura di alienazione della partecipazione mediante aggregazione o vendita ad Autostrada del Brennero S.p.A., è connessa, nei tempi e nelle modalità, all’esito della definizione del rilascio della concessione autostradale per la tratta Modena-Brennero. Pertanto l’intervento potrà essere attuato, e se del caso rivalutato, solo a conclusione del rilascio della concessione per la gestione autostradale, per la quale si rimanda al successivo paragrafo 3.

In alternativa, qualora il rilascio della concessione autostradale ad Autostrada del Brennero S.p.A. comportasse il trasferimento dell’attività trasportistica ferroviaria, potrebbe essere valutata l’incorporazione di Interbrennero S.p.A. in Brenner Corridor S.p.A., società non ancora costituita, ma prevista dalla deliberazione della Giunta provinciale n. 2117 di data 19 ottobre 2018, e che potrebbe essere destinataria dell’attività trasferita.

Resta, infine, da dire in merito alla proposta di acquisizione della quota (pari a n. 4.000 azioni corrispondenti allo 0,09% di capitale sociale) che la Camera di Commercio, Industria, Agricoltura e Artigianato di Vicenza possiede in Interbrennero S.p.A. e per la quale si è rivolta al socio di maggioranza. L’ente camerale vicentino ha esperito, senza successo, una procedura ad evidenza pubblica per la vendita del proprio pacchetto azionario ad un valore di Euro 12,041 per ogni singola azione e, quindi, per complessivi Euro 48.164,00 come base di partenza. A fronte del valore nominale di Euro 3,00 il direttore generale di questa Provincia ha espresso la disponibilità ad acquistare ad un valore intermedio fra quello nominale e quello stimato da parte Camera di Commercio, Industria, Agricoltura e Artigianato di Vicenza. L’operazione non è necessaria ai fini del controllo che questa Provincia esercita già ai sensi dell’articolo 2359 del Codice Civile, ma è anche vero che, in caso di mancato acquisto, il recesso della quota da parte dell’ente camerale vicentino sarebbe automatico e richiederebbe un supplemento di spesa per la stima, non riassorbibile dall’eventuale prezzo finale, ed aggiungerebbe un elemento di debolezza alla situazione economico – patrimoniale di Interbrennero S.p.A., già provata dall’emergenza sanitaria da COVID 19 ed impegnata nel recupero di volumi significativi di affari con la ripartenza del trasporto merci, integrato o tramite intermodalità. Inoltre, la prospettiva di consolidare la realtà aziendale di Interbrennero S.p.A. in Autostrada del Brennero S.p.A., rende positiva la valorizzazione di Interbrennero S.p.A., a maggior ragione con l’incremento della partecipazione provinciale in quest’ultima.

1.2.3. Interporto Servizi S.p.A.

Interporto Servizi S.p.A. è la società, sottoposta all'attività di indirizzo e coordinamento di Interbrennero S.p.A., che ne detiene il 54% del capitale sociale, che si occupa della realizzazione e gestione di centri interportuali con le relative infrastrutture e servizi, ivi compresa la gestione di aree di servizio e di distributori di carburanti e lubrificanti per autotrazione al servizio dell'attività interportuale, nonché attività di logistica, trasporto, trasporto merci conto terzi e spedizione, sia in Italia che all'Estero.

Con deliberazione n. 1622 di data 7 settembre 2018, nell'ambito di definizione del programma di attività 2018 – 2010 della società Patrimonio del Trentino S.p.A., la Giunta provinciale ha programmato la fusione per incorporazione di Interporto Servizi S.p.A. in Patrimonio del Trentino S.p.A. al fine di ottimizzare il patrimonio immobiliare degli enti del sistema territoriale provinciale integrato. L'obiettivo è quello di aggregare presso Patrimonio del Trentino S.p.A., società specializzata nel settore immobiliare, gli immobili oggi in dotazione di Interporto Servizi S.p.A. in modo da promuoverne una valorizzazione maggiormente unitaria e significativa e far convergere su un unico interlocutore scelte di investimento e oneri di manutenzione.

L'operazione verrà realizzata nell'anno in corso e comunque entro e non oltre il 31 dicembre 2021 mediante l'acquisto, a valori patrimoniali peritati, delle quote azionarie detenute da Interbrennero S.p.A. (eventualmente anche mediante permuta immobiliari) e da altri soci privati e la successiva fusione per incorporazione di Interporto Servizi S.p.A. in Patrimonio del Trentino S.p.A.. I debiti di natura finanziaria verso istituti di credito di Interporto Servizi S.p.A. dovranno essere estinti da Patrimonio del Trentino S.p.A. alla loro naturale scadenza.

1.3. Il polo dell'informatica e delle telecomunicazioni

Con riferimento al Polo dell'informatica e delle telecomunicazioni l'obiettivo del “Programma per la riorganizzazione e il riassetto delle società provinciali – 2016” era quello di costituire un polo di alta specializzazione tramite l'aggregazione di Informatica Trentina S.p.A. e Trentino Network s.r.l., formando così un'unica società di sistema operante nel settore dell'informatica e delle telecomunicazioni e concomitante rilascio al mercato dei servizi non strategici o non efficacemente presidabili in ragione dell'elevata evoluzione tecnologica.

La fusione di Trentino Network s.r.l. in Informatica Trentina S.p.A. è stata realizzata attraverso l'adozione della deliberazione della Giunta provinciale n. 448 di data 23 marzo 2018 di approvazione del “Programma attuativo per il polo dell'informatica e delle telecomunicazioni nell'ambito della riorganizzazione e del riassetto delle società provinciali – 2018”.

L'operazione è stata definita, previa deliberazione giuntalesca n. 801 di data 18 maggio 2018, mediante atto rogato in forma pubblica in data 22 novembre 2018 ed iscritto in data 30 novembre 2018 nel Registro delle Imprese di Trento. Per effetto della fusione la società incorporante prende il nome di Trentino Digitale S.p.A..

Dal 1 dicembre 2018 è, pertanto, diventata operativa la società Trentino Digitale S.p.A., costituita dalla fusione per incorporazione di Trentino Network s.r.l. in Informatica Trentina S.p.A..

In merito al Polo dell'Informatica e delle telecomunicazioni il “Programma per la riorganizzazione e il riassetto delle società provinciali per il 2018 – 2020” ha riproposto all'attenzione della Commissione tecnica le seguenti opzioni:

1. riposizionamento di Trentino Digitale S.p.A. in base alla rifocalizzazione delle attività (ipotesi di revisione conservativa);

2. ripensamento del comparto mediante la previsione di due soggetti con livelli distinti (agenzia/dipartimento e società) per il presidio (ipotesi di riorganizzazione evolutiva);
3. disaccoppiamento delle funzioni di strategia e progettualità da quelle di erogazione dei servizi (ipotesi di privatizzazione).

Va da sé che la dotazione di personale dipenderà:

- dal livello (conservativo, intermedio, spinto) di privatizzazione delle funzioni di produzione e di gestione dell'offerta;
- dalla redistribuzione della governance della domanda, che porta con sé anche il trasferimento di risorse umane.

La Commissione, nell'ambito delle analisi indirizzate al polo ICT/TLC, ha dedicato uno specifico focus tematico all'innovazione dell'amministrazione trentina. Sono state, quindi, proposte alcune “*diretrici di sviluppo strategico*” che hanno, a loro volta, individuato talune puntuali attività definite “*diretrici di intervento*”, i cui effetti e le cui ricadute si riflettono, in larga parte, sul sistema/apparato organizzativo provinciale:

- a) creazione di una rete di competenze a supporto del territorio in collaborazione fra Trentino Digitale S.p.A., Provincia e Consorzio dei Comuni;
- b) innovazione e la trasformazione digitale nella pubblica amministrazione, correlate all'attività di ricerca, sfruttando l'elevato potenziale presente, composto da numerosi centri di ricerca e dall'Università; obiettivo è la creazione di un sistema di laboratori di innovazione fra le pubbliche amministrazioni del sistema pubblico trentino (Provincia, Comuni e Azienda provinciale per i servizi sanitari), Trentino Digitale S.p.A., i centri di ricerca e le imprese, in un'ottica integrata e sinergica di laboratorio e di messa in rete delle realtà e delle competenze;
- c) creazione di un public procurement innovativo sull'ICT da correlare con i laboratori di innovazione territoriali;
- d) costituzione di un organo di coordinamento operativo (Comitato di indirizzo e di controllo sull'ICT/TLC), che identifichi le aree prioritarie di intervento e quelle dove si crea maggiore valore aggiunto (ad esempio: e-health), sulla base del modello già utilizzato per la selezione delle attività di ricerca;
- e) sviluppo delle digital soft skills (co-creativity, virtual communication, awareness, productivity, accountability) e contaminazione all'interno del sistema per l'acquisizione di nuove hard skills *nell'ambito cloud e data management*, anche mediante il supporto di laboratori di innovazione territoriale;
- f) revisione del processo di gestione del fabbisogno pubblico, utilizzando il Comitato di indirizzo e controllo sull'ICT/TLC e prevedendo anche una collaborazione con i diversi attori territoriali.

Inoltre, la Commissione tecnica ha posto il tema, suggestivo e bisognoso di approfondimenti, di valutare il mantenimento o la ricollocazione fra le altre società partecipate o direttamente sul mercato dell'infrastruttura digitale (apparati di rete, cavi, antenne, ecc.), se ritenuta non più strategica dalla Provincia.

Nell'ambito di questo processo, Trentino Digitale S.p.A. è chiamato ad un ruolo di protagonista nonché di motore della trasformazione digitale della pubblica amministrazione trentina, contribuendo concretamente allo sviluppo, in chiave digitale, del territorio e della società trentina.

Fondamentale nell'attuazione di questa missione diventa lo strumento del piano triennale per il settore ICT/TLC, in modo da coniugare il rispetto del contenimento della spesa pubblica e la garanzia di adeguate infrastrutture digitali per tutto il territorio. Questa trasformazione digitale

del territorio deve essere governata nell'ambito della convenzione per la governance di Trentino Digitale S.p.A., approvata con deliberazione giuntale n. 207 di data 14 febbraio 2020, sviluppando tre azioni:

1. la creazione del nucleo tecnico di valutazione e coordinamento per il settore ICT/TLC, composto da referenti della Provincia, del Consorzio dei Comuni Trentini, dell'Azienda provinciale per i servizi sanitari e da altri stakeholder, con il compito di individuare le priorità digitali da perseguire ed al fine di:
 - costruire comunità territoriali che riducano le distanze fra domanda e offerta di innovazione;
 - istituire laboratori territoriali di innovazione;
2. l'avvio di un piano di accrescimento delle competenze digitali, in modo da:
 - aumentare le digital skills soft & hard della pubblica amministrazione, attivando tutte le leve a disposizione;
 - investire in nuove professionalità;
3. la riorganizzazione di Trentino Digitale S.p.A.:
 - con un nuovo piano industriale che tenga conto delle indicazioni sopra esposte;
 - riformulando la visione aziendale;
 - dando valore agli asset strategici del sistema trentino di ICT.

Solo una volta completate queste linee di intervento, sarà possibile verificarne l'impatto anche in relazione al tema delle opzioni organizzative, prima richiamate.

1.4. Il polo dello sviluppo territoriale

Il programma, approvato con deliberazione giuntale n. 542 di data 8 aprile 2016, nell'ambito del più generale obiettivo del rafforzamento della posizione di Trentino Sviluppo S.p.A. nell'intervento di sviluppo territoriale, ha previsto la fusione di Tecnofin Trentina S.p.A. in Trentino Sviluppo S.p.A. nonché la dismissione a favore de mercato della partecipazione nel settore alberghiero.

L'operazione di fusione per incorporazione di Tecnofin Trentina S.p.A. in Trentino Sviluppo S.p.A., approvata con deliberazione della Giunta provinciale n. 1102 di data 24 giugno 2016, è stata realizzata con l'atto sottoscritto in data 19 dicembre 2016 e trascritto presso il Registro delle Imprese di Trento in data 20 dicembre 2016.

Con la deliberazione della Giunta provinciale n. 1102 di data 24 giugno 2016, è stata altresì autorizzata la dismissione della partecipazione relativa all'attività nel settore alberghiero da parte di Trentino Sviluppo S.p.A.. Con riguardo alla dismissione dell'attività nel settore alberghiero si ricorda che Trentino Sviluppo S.p.A. detiene (alla data del 31 dicembre 2017) il 46,20% di Lido di Riva del Garda s.r.l. società di partecipazioni. La dismissione, prevista dal programma adottato con deliberazione giuntale n. 1102 del 2016 riguarda la società Hotel Lido Palace S.p.A., partecipata indirettamente da Trentino Sviluppo S.p.A., in quanto controllata al 51% da Lido di Riva del Garda s.r.l.. Questa dismissione va confermata alla luce della disponibilità del Comune di Riva del Garda, nel frattempo maturata, e richiede la fissazione di un nuovo termine idoneo per il suo perfezionamento.

1.5. Il polo del patrimonio immobiliare

In attuazione dell'indirizzo formulato dal provvedimento n. 1909 di data 2 novembre 2015, con deliberazione n. 2214 di data 3 dicembre 2015, la Giunta provinciale aveva già disposto l'aumento del capitale sociale di Patrimonio del Trentino S.p.A. di Euro 8.207.232,00 mediante conferimento delle azioni di Trento Fiere S.p.A., detenute dalla Provincia autonoma di Trento. In tal modo si era dato atto di un primo risultato di razionalizzazione e sancito l'individuazione del polo specializzato per il patrimonio immobiliare.

Al fine di focalizzare la missione di Trentino Sviluppo S.p.A. orientando maggiormente la sua attività alla funzione di supporto nelle politiche territoriali e recuperare il comparto immobiliare di Trento Fiere S.p.A. secondo una logica di riqualificazione unitaria dell'attuale area, coerentemente con l'intervento autorizzato con la deliberazione giuntale n. 2214 di data 3 dicembre 2015, il "Programma per la riorganizzazione e il riassetto delle società provinciali – 2016" approvato con deliberazione giuntale n. 542 di data 8 aprile 2016, pone l'obiettivo del consolidamento di Trento Fiere S.p.A. in Patrimonio del Trentino S.p.A. e della dismissione dell'attività fieristica.

Con deliberazione n. 2226 di data 12 dicembre 2016 la Giunta provinciale ha disposto l'aumento del capitale sociale di Patrimonio del Trentino S.p.A. mediante il conferimento delle ulteriori azioni di Trento Fiere S.p.A. detenute dalla Provincia a seguito dell'operazione di permuta autorizzata con deliberazione n. 1562 di data 16 settembre 2016.

Nel corso del 2019, in vista del futuro accorpamento, Patrimonio del Trentino S.p.A. e Trento Fiere S.p.A. hanno valutato l'opportunità di procedere al distacco presso Patrimonio del Trentino S.p.A. del personale dipendente di Trento Fiere S.p.A..

Il Programma per il 2018-2020 ha confermato per Trento Fiere S.p.A. il consolidamento in Patrimonio del Trentino S.p.A. mediante aggregazione possibilmente entro il 2019 ed ora di fatto attuabile entro il 2020. Il percorso, infatti, è ora completato, in quanto la domanda di cancellazione di Trento Fiere S.p.A. dal Registro delle Imprese è stata presentata in data 29 settembre 2020.

Con riferimento alla partecipazione detenuta da Patrimonio del Trentino S.p.A. in Garniga Terme S.p.A. il Programma per il 2018-2020 ha previsto il consolidamento mediante aggregazione della società in Patrimonio del Trentino S.p.A. entro il 31 dicembre 2019, previa conclusione da parte di Patrimonio del Trentino S.p.A. dell'incarico di riqualificazione immobiliare e rilancio del compendio termale di Garniga Terme nel più ampio progetto di sviluppo del Monte Bondone, disposto con deliberazione giuntale n. 48 del 21 gennaio 2011. Con deliberazione n. 960 di data 21 giugno 2019 la Giunta provinciale ha approvato sia l'acquisto da parte di Patrimonio del Trentino S.p.A. della quota azionaria di Garniga Terme S.p.A. detenuta da Trentino Sviluppo S.p.A., sia il progetto di fusione per incorporazione di Garniga Terme S.p.A. in Patrimonio del Trentino S.p.A.: l'incorporazione di Garniga Terme S.p.A. in Patrimonio del Trentino S.p.A. ha l'obiettivo di eliminare alcuni costi afferenti l'attività e snellire l'azione della società, diventando l'immobile uno dei tanti nella gestione di Patrimonio del Trentino S.p.A.. L'intervento ha trovato attuazione in data 27 novembre 2019, con la sottoscrizione dell'atto di acquisto da parte di Patrimonio del Trentino S.p.A. della quota azionaria di Garniga Terme S.p.A. detenuta da Trentino Sviluppo S.p.A. e dell'atto di fusione per incorporazione di Garniga Terme S.p.A. in Patrimonio del Trentino S.p.A. (atto notarile rep. n. 42.218 di data 27 novembre 2019 rogato dal notaio dott. Piccoli di Trento).

2. La riconfigurazione strategica della missione di interesse generale

Una logica diversa dall'aggregazione per poli è stata e va seguita per ambiti dotati di innegabili peculiarità distintive, come l'edilizia abitativa ed il credito. In questi casi la riflessione ha inciso, come evidenziato nella Relazione tecnica al "Programma per la riorganizzazione e il riassetto delle società provinciali – 2016", approvata con deliberazione della Giunta provinciale n. 542 di data 8 aprile 2016 e ripresa in occasione del programma per il periodo 2018 - 2020, sulla missione di interesse generale da disegnare e affidare al soggetto in questione.

2.1. L'edilizia abitativa

Il programma di riordino societario, approvato dalla Giunta provinciale con deliberazione n. 542 di data 8 aprile 2016, ha disposto di mantenere per l'edilizia abitativa la formula societaria per ITEA S.p.A. con l'adozione delle misure di affievolimento anche del carico fiscale nelle more della verifica della trasformazione regressiva in ente di diritto pubblico. Infatti, lo stesso atto ha ricordato come per effetto della legge provinciale 7 novembre 2005, n. 15, l'Istituto trentino per l'edilizia abitativa (ITEA), disciplinato dalla legge provinciale 13 novembre 1992, n. 21, sia stato trasformato nell'Istituto trentino per l'edilizia abitativa - società per azioni (ITEA S.p.A.) e le relative azioni siano state poste in capo alla Provincia.

Secondo l'articolo 7, comma 5, della legge provinciale 7 novembre 2005, n. 15, gli enti locali possono affidare in gestione o conferire ad ITEA S.p.A. alloggi di loro proprietà o dei quali abbiano la disponibilità, da destinare alla locazione ai nuclei familiari in base a quanto disposto dalla stessa legge provinciale. Peraltro, l'articolo 13, comma 8, della legge provinciale 16 giugno 2006, n. 3, dispone in chiave transitoria che ITEA S.p.A. continua a operare a favore dei comuni e delle comunità, con la precisazione che, fino a quando non sia diversamente stabilito in attuazione della legge provinciale predetta, i programmi e i finanziamenti destinati a ITEA S.p.A. sono adottati dalla Provincia previa intesa con il Consiglio delle autonomie locali. Al tempo stesso va pur menzionata anche la disposizione di cui all'articolo 3, comma 9, della legge provinciale 7 novembre 2005, n. 15, che regola, ancora in via provvisoria, il tema della definizione dei finanziamenti e della programmazione.

2.1.1. Le misure attuate per la riduzione degli oneri di varia natura

Nella passata legislatura sono state adottate delle misure volte ad affievolire il carico fiscale, organizzativo e finanziario che la trasformazione societaria ha implicato a compensazione dei vantaggi prefigurati in sede di esame della legge 7 novembre 2015, n. 15.

La trasformazione, infatti, di ITEA da ente di diritto pubblico in società per azioni ha comportato la perdita della natura di ex-IACP. Di conseguenza, ITEA S.p.A. ha sostenuto, con decorrenza 1° gennaio 2007, un maggiore onere fiscale, avendo perduto le agevolazioni fiscali previste dall'articolo 6, comma 6, lettera c bis) del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 601, che consente una riduzione del 50% dell'IRES dovuta dalle ex-IACP comunque denominate. Tale agevolazione, per costante prassi del Ministero dell'Economia e delle Finanze (risoluzione n. 131/E del 25 settembre 2005) è stata riconosciuta esclusivamente agli Enti Pubblici ex IACP e negata, oltre che alle società di capitali *in house*, alle aziende speciali previste dall'ordinamento degli enti locali, secondo il parere reso dalla Corte dei Conti, Sezione Autonomie, n. 2/2014.

Tale quadro di aggravio fiscale è stato rivisto, in quanto per effetto dell'articolo 1 della legge 28 dicembre 2015, n. 208, il vantaggio riconosciuto agli ex -IACP è esteso a tutti gli enti che:

- a) perseguono le medesime finalità sociali;
- b) sono stati istituiti nella forma di società per azioni;
- c) che possiedono gli elementi previsti dall'ordinamento europeo per l'*in house providing*;
- d) che sono stati costituiti ed operano al 31 dicembre 2013.

Inoltre, a partire dal 2010, per gli attuali meccanismi di devoluzione previsti in attuazione dell'accordo di Milano, l'IRES versata da ITEA S.p.A. non viene devoluta alla Provincia, ma concorre a formare la base nazionale del gettito IRES, che viene devoluto alla Provincia in base all'incidenza del PIL provinciale/PIL nazionale.

Grazie ai contributi in conto esercizio erogati dalla Provincia, la società ha conseguito risultati d'esercizio positivi. Dal 2008 al 2015 l'assegnazione in conto esercizio è stata dimezzata in ragione:

- della dinamica crescente dei canoni di locazione per l'adeguamento graduale al criterio ICEF;
- del processo di contenimento dei costi e di miglioramento;
- dell'esclusione dall'applicazione delle diverse imposte municipali (IMU e IMIS) degli alloggi di proprietà degli enti strumentari provinciali disposta dall'articolo 7 della legge provinciale 30 dicembre 2014, n. 14.

A decorrere dal 2016 non sono stati, poi, assegnati contributi in conto esercizio in ragione della sottoscrizione con la Provincia della nuova convenzione disciplinante i rapporti finanziari e organizzativi del personale di ITEA S.p.A..

Da altra angolatura, guardando agli indirizzi programmatici disponibili, fa chiarezza il piano strategico di ITEA S.p.A., approvato per il solo 2014 da parte della Giunta provinciale con deliberazione n. 2281 di data 15 dicembre 2014. A fronte della contrazione delle risorse finanziarie da destinare agli investimenti, l'ordine degli interventi ha seguito una linea per priorità:

1. interventi potenzialmente conferibili al Fondo Immobiliare di *Social Housing*;
2. immobili da porre in vendita;
3. interventi di manutenzione limitatamente a quelli già pianificati;
4. permutate patrimoniali, finalizzate alla razionalizzazione del patrimonio abitativo e all'economicità della sua gestione.

Questo ha significato che la progressiva riduzione degli investimenti ha determinato con la diminuzione dei trasferimenti provinciali alla società un minore impatto sulla fiscalità.

Nella stessa direzione hanno concorso, seppure in misura diversa ed indirettamente, anche le seguenti operazioni, scaturite con altre finalità:

- ❖ la ristrutturazione del debito per prestiti obbligazionari per effetto del già ricordato articolo 22, comma 1, della legge provinciale 30 dicembre 2014, n. 14, con rilevazione del contributo tra i risconti (valevole solo ai fini della tassazione in quinti per cassa), con azzeramento del ricavo per contributi in conto capitale (minore ricavo) e degli interessi passivi da obbligazioni (minori costi);
- ❖ la concessione di finanziamenti infruttiferi in conto soci con scadenza del termine del rimborso al 31 dicembre 2025, in base all'articolo 5 della legge provinciale 3 giugno 2015, n. 9.

2.1.2. Quale forma organizzativa dedicata all'edilizia abitativa

Nei documenti di indirizzo sinora adottati per il riordino societario (“Programma triennale per la riorganizzazione e il riassetto delle società provinciali – 2016” e “Programma per la riorganizzazione e il riassetto delle società provinciali per il periodo 2018 – 2020”) sono stati descritti sei scenari, di cui i primi cinque in alternativa alla situazione vigente:

1. apporto degli immobili di proprietà di ITEA S.p.A ad un Fondo Immobiliare *in house*, di cui ITEA S.p.A. diventa quotista;
2. devoluzione dell'intero patrimonio immobiliare di ITEA S.p.A. alla Provincia e mantenimento della società come:
 - gestore in base ad uno specifico contratto di servizio;
 - soggetto che opera in forma di impresa con “costi e ricavi”, minimizzando l'imponibile fiscale;
3. ritorno alla configurazione di ITEA quale ente di diritto pubblico mediante l'istituto della trasformazione eterogenea (ma anche regressiva) ed attribuzione della personalità giuridica di diritto pubblico;
4. trasformazione di ITEA S.p.A. in ente pubblico (IACP) con personalità giuridica e autonomia gestionale e costituzione, tramite scissione o conferimento, di una nuova società finalizzata allo svolgimento delle attività di *Facility, Property e Asset management*, con assorbimento del personale dedicato a siffatte attività:
 - la nuova società è partecipata da ITEA quale ente pubblico, dalla Provincia e dagli altri soggetti pubblici interessati alla gestione di servizi *in house*, per cui serve istituire un organismo che eserciti il controllo analogo;
 - la nuova società gestisce tramite contratto di servizio il patrimonio dell'ITEA quale ente pubblico, ne esercita le attuali funzioni (amministrazione, gestione e sviluppo) ed addebita a ITEA quale ente pubblico il corrispettivo per i servizi resi, in modo da conseguire la copertura dei costi;
 - i canoni di locazione e gli oneri reversibili continuano ad essere introitati da ITEA quale ente pubblico, cui i fornitori fatturano direttamente;
5. scioglimento di ITEA S.p.A. con devoluzione del patrimonio alla Provincia e attribuzione delle relative funzioni ad un servizio interno o agenzia della medesima;
6. mantenimento dell'attuale configurazione societaria ed approntamento degli schemi funzionali per rispondere ai requisiti dell'istituto denominato *in house providing* (ingresso degli enti affidanti nella compagine sociale ovvero – in caso di mancato ingresso – rispetto dei requisiti ora indicati in sede europea).

2.1.3. Analisi dei punti forza e debolezza

Rispetto a questo ventaglio occorre rilevare che le prime due ipotesi presentano serie criticità collegate al profilo fiscale, avendo implicazioni particolarmente onerose e non proporzionate ai possibili vantaggi in termini di tassazione (IRES e imposte dirette/indirette, rispettivamente).

La terza ipotesi richiede l'adozione di una legge provinciale (in analogia con la trasformazione privatistica) e appare fattibile secondo il parere espresso dalla Corte dei Conti, Sezione Autonomie, n. 2/2014: *“l'operazione di trasformazione eterogenea di una società di capitali che gestisce un servizio pubblico a rilevanza economica in azienda speciale consortile, è compatibile ... con le norme civilistiche, trattandosi di organismi*

entrambi dotati di patrimonio separato, a garanzia dei terzi e dei creditori". Depongono in tal senso:

- i) la stessa lettura dell'articolo 2500 septies del Codice Civile, che richiede il mantenimento della personalità giuridica (si vedano l'associazione non riconosciuta e la comunione di impresa) e non esclude un soggetto non plurimo (si veda la fondazione);
- ii) i lavori preparatori della riforma del diritto societario del 2003, che con la trasformazione eterogenea consente il più ampio mutamento, non solo di organizzazione, ma pure di scopo.

Il personale assunto dal precedente ITEA quale ente pubblico potrebbe essere reinquadrato nel comparto pubblico, rispettandosi la giurisprudenza della Consulta. Grazie a tale (ri)configurazione ITEA quale nuovo ente pubblico beneficerebbe in modo certo dell'esenzione dalla tassazione dei contributi erogati dalla Provincia per la costruzione, ristrutturazione, manutenzione straordinaria ed ordinaria (esclusi gli acquisti) degli immobili in base all'articolo 88, comma 3, lettera b), del Testo Unico sulle Imposte sui Redditi. Sotto il profilo fiscale in base all'art. 170, comma 1 del Testo Unico sulle Imposte sui Redditi la trasformazione della società non costituirebbe realizzo né distribuzione delle plusvalenze e minusvalenze dei beni, comprese quelle relative alle rimanenze e il valore di avviamento, dato che risultante dalla trasformazione è un ente commerciale soggetto ad IRES.

Soprattutto, la ricostituzione di una entità di diritto pubblico permette di superare in modo lineare e funzionale le criticità connesse all'affidamento di attività da parte di enti non soci nonché salvaguarda ugualmente l'affidabilità finanziaria della Provincia quale istituzione autonoma territorialmente. L'ingresso, peraltro, di tali enti in ITEA S.p.A. rischia, infatti, di togliere il carattere strumentale e la posizione di controllo (civilistico) per la Provincia autonoma di Trento, mentre la natura di ente di diritto pubblico fa superare – a dispetto del principio comunitario della neutralità della forma giuridica – limitazioni e condizioni ancora stringenti della società in house providing e restituisce una funzione generale di intervento, maggiormente confacente al diritto umano all'abitazione e al supporto per la coesione sociale.

Vanno comunque evidenziati alcuni punti di attenzione:

- il personale assunto con contratto privatistico non può essere ricollocato nell'ambito del pubblico impiego (circa 50 unità), ma deve essere trasferito presso altra società del Gruppo Provincia e messo a disposizione;
- va verificata la percorribilità dal punto di vista dei contratti relativi ai prestiti obbligazionari in essere (eventuale applicazione di una possibile clausola di estinzione anticipata), tenendo conto che la Provincia può autorizzare l'anticipazione delle risorse necessarie per l'estinzione anticipata di mutui ed altre operazioni di indebitamento secondo l'articolo 22, comma 1, della legge provinciale 30 dicembre 2014, n. 14.

Con la configurazione pubblicistica sarà possibile ridisegnare la governance di ITEA.

Infine, il quarto scenario (modello articolato con due enti) appare sostenibile, anche se riproduce il riaddebito di IVA. Inoltre, la nuova società rischia di essere strutturalmente a debito in termini di versamento IVA. La configurazione proposta potrebbe, peraltro, essere migliorata, quanto all'impatto IVA, con una diversa ma appropriata dislocazione del personale dipendente presso i due enti. Rimane, infine, la complessità della sottoscrizione di azioni e della governance propria dell'in house providing rispetto allo scenario della regressione ad ente pubblico tout court.

Rispetto al terzo e quarto scenario si determina certamente un esito drastico, venendo meno il ricorso, storicamente consolidatosi, all'entificazione per lo svolgimento del servizio di edilizia abitativa, che dovrebbe essere così assicurato da un servizio interno o un'agenzia dell'apparato provinciale. Quanto al personale, assunto con contratto privatistico come già esplicitato sopra per ipotesi analoghe, andrebbe ricollocato presso altra società del Gruppo Provincia e messo a disposizione.

Peraltro, l'internalizzazione piena delle funzioni socio – abitative presenta delle fragilità significative e non trascurabili per gli aspetti di decisione e di gestione rispetto ad una specializzazione "soggettivata" in un ente specifico cui attribuire questa rilevante e delicata missione di interesse generale.

Né si può sottacere che l'effetto di favor fiscale è stato amplificato con riferimento al piano di razionalizzazione societaria in generale dal già richiamato articolo 1, comma 614, della legge 23 dicembre 2014, n. 190.

A ben vedere, tale soluzione dovrebbe essere accompagnata da un processo di forte cambiamento organizzativo quale condizione necessaria ma non sufficiente. Infatti, per riuscire pienamente, presuppone comunque una profonda revisione di approccio e di rotta in tema di politiche per il welfare state, che va consegnata ad una valutazione prettamente degli organi di indirizzo politico.

Da ultimo, resta da valutare l'ipotesi più conservativa dello status quo: si mantiene la forma societaria e diventano soci quei Comuni che affidano mediante convenzione il relativo servizio di edilizia abitativa ad ITEA S.p.A.. In questo caso si garantirebbe la piena adesione al modello di affidamento diretto verticale, purché formalizzata nelle disposizioni dello statuto e nella convenzione per l'esercizio del potere di controllo analogo e congiunto, e si avrebbe la piena equiparazione con gli ex- IACP ai fini fiscali.

Al tempo stesso i patrimoni, se conferiti dagli questi enti locali, potrebbero togliere ad ITEA S.p.A. la relazione di strumentalità con la Provincia ai sensi della legge provinciale 16 giugno 2006, n. 3. Peraltro, al fine di preservare il favor fiscale di ITEA S.p.A., potrebbero questi Comuni restare nella condizione di enti affidanti e non partecipanti, se venisse rispettata la regola, per cui oltre l'80 % delle attività di tale persona giuridica sono effettuate nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dalla Provincia quale unico soggetto controllante. In questo senso deporrebbe positivamente l'articolo 16 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, ma va anche verificato se lo svolgimento del servizio anche per conto di enti non partecipanti al capitale sociale di ITEA S.p.A. possa essere tuttora di ostacolo alla ritrovata equiparazione fiscale con gli ex-IACP, atteso che per il resto la posizione di ITEA S.p.A. corrisponde agli elementi richiesti dalla recente novella legislativa.

Nel frattempo è stato aggiornato lo statuto alle novità introdotte dal decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, giuste le deliberazioni della Giunta provinciale n. 221 di data 19 dicembre 2017 e n. 1119 di data 29 luglio 2019, mentre con deliberazione giuntale n. 1690 di data 20 ottobre 2017 si è provveduto a disciplinare l'esercizio del potere di controllo analogo.

2.1.4. Due questioni correlate: missione o servizio di interesse generale? Ente di diritto pubblico o privato?

La scelta della forma organizzativa (società di capitali, ente pubblico economico, ente pubblico o semplice agenzia) è conseguenza del tipo di compito che si intende affidare all'entità deputata nell'ordinamento provinciale all'edilizia abitativa, del livello di allocazione di questa funzione (ambito provinciale, distrettuale o comunale) e della

relazione fra immobili abitativi della Provincia (o della sua società) e immobili abitativi degli enti locali.

Rispetto alla disamina sopra richiamata ed alla complessità dei temi sollevati la Commissione tecnica ha semplicemente paventato il rischio di sostenere uno sforzo eccessivo in ragione del principio di neutralità fiscale, qualora sia intrapresa la riqualificazione pubblicistica di ITEA S.p.A.. Nello specifico, ha esposto il problema della ricollocazione del consistente numero di dipendenti con contratto privatistico, non cogliendo la possibilità – pure evidenziata nei documenti provinciali - di semplificare il quadro e prefigurare la nascita di un ente pubblico economico.

Pertanto, il nodo da sciogliere, che non è stato affrontato dalla Commissione tecnica, riguarda in via propedeutica quello della forma organizzativa la dimensione qualitativa dei compiti assegnati all'organismo societario o pubblico.

Se questa entità deve risolvere il problema della casa, organizzare reti di relazioni sociali soddisfare i bisogni primari connessi agli insediamenti abitativi, sussistono argomenti solidi per abbracciare la soluzione per la quale ITEA S.p.A. vada a ritroso (ri)trasformata in ente pubblico a base associativa e strumentale, al fine di meglio assicurare lo svolgimento del servizio pubblico di edilizia abitativa. In tal modo si riporterebbe sotto il regime pubblico una realtà che diversamente sconterebbe, senza una equivalente contropartita positiva, tutti gli svantaggi della natura societaria, oggi (se non avversata) disincentivata dalla Riforma Madia. Si terrebbe largo il perimetro d'azione, si coinvolgerebbero i Comuni secondo logiche più funzionali all'interesse pubblico e meno inquinate dal diritto commerciale, si avrebbe la sicura applicazione del regime fiscale previsto per gli IACP e, soprattutto, si metterebbe una linea di confine più chiara fra le attività (e i soggetti) di rilievo amministrativo e le attività (e i soggetti) di mercato. Non c'è dubbio come la natura societaria di ITEA S.p.A. rischi di essere ortogonale oggi con la natura del diritto all'abitazione del servizio connesso di edilizia abitativa. Inoltre, la ricostituzione dell'entità pubblica permetterebbe di concentrare in essa tutto il processo di assegnazione e gestione di alloggi pubblici, assorbendo le funzioni ora svolte dalle Comunità, dal Comune di Trento e dal Comune di Rovereto. Questa soluzione passa, infine, tramite la presentazione di un apposito disegno di legge provinciale, da sottoporre all'esame del Consiglio provinciale, affinché questa realtà sia riconfigurata quale ente pubblico, eventualmente anche economico.

Per contro, strutturare l'attività come insieme organico di prestazioni significa scegliere l'impostazione dei servizi abitativi come servizi di interesse (economico tendenzialmente) generale. Di fronte a questo approccio la trasformazione regressiva della società in ente pubblico, in presenza di pari presupposti per le agevolazioni fiscali, potrebbe non presentare vantaggi prevalenti e non pregiudicherebbe la possibilità di affidare ad ITEA S.p.A. il compito di curare la formazione delle graduatorie su base decentrata, mantenendo presidi distribuiti sul territorio a fronte di un ripensamento delle comunità di cui alla legge 16 giugno 2006, n. 3. Restano le criticità connesse ai servizi erogati ai Comuni e alle relazioni con i medesimi e permane uno sfasamento fra ciò che ITEA S.p.A. fa e ciò che è.

Plausibilmente, complice l'emergenza sanitaria da COVID – 19, si può ipotizzare un periodo di riflessione sulla strada da percorrere al riguardo. Nel frattempo, servirà comunque ridefinire in modo più puntuale e coerente l'atto che regola i rapporti fra Provincia ed ITEA S.p.A. e che declina contenuti e modalità dell'affidamento di attività.

2.2. Il credito

In attuazione delle previsioni del “Programma per la riorganizzazione e il riassetto delle società provinciali – 2016”, con deliberazione n. 713 di data 12 maggio 2017 la Giunta provinciale ha approvato il “Programma attuativo di riordino delle partecipazioni nel settore del credito nell'ambito della riorganizzazione e del riassetto delle società provinciali – 2017”, che analizza il contesto del settore del credito evidenziando caso per caso le azioni da intraprendere.

2.2.1. Le partecipazioni di Cassa del Trentino S.p.A.

Con riferimento alle partecipazioni detenute da Cassa del Trentino S.p.A. in Terfin S.r.l., per le quali l'indirizzo era quello di alienarle entro il 31 dicembre 2017, la procedura di cessione attivata da Cassa del Trentino S.p.A. ha visto l'aggiudicazione della cessione delle n. 239.200 azioni (rappresentative del 18,52% del capitale sociale) all'Unione Commercio Turismo Servizio Trento s.r.l., al prezzo unitario di Euro 2,65 (di cui Euro 1,00 di valore nominale), per complessivi Euro 633.885. Con riferimento alle partecipazioni detenute da Cassa del Trentino S.p.A. in Banca Popolare Etica S.c.p.A. e in Istituto Atesino di Sviluppo S.p.A., per le quali l'indirizzo era l'alienazione entro i 31 dicembre 2017, Cassa del Trentino S.p.A. ha perfezionato la cessione delle partecipazioni in entrambe le società, in particolare:

- (i) in data 25 settembre 2017, ha ceduto n. 2.000 azioni di Istituto Atesino di Sviluppo S.p.A. (rappresentative dello 0,003% del capitale sociale) alla stessa società per il tramite del fondo acquisto azioni proprie, al prezzo unitario di Euro 2,59 (di cui Euro 1,00 di valore nominale), con un incasso finale pari ad Euro 5.180,00;
- (ii) in data 6 novembre 2017, ha ceduto n. 966 azioni di Banca Popolare Etica S.c.p.A. (rappresentative dello 0,085% del capitale sociale) alla stessa società per il tramite del fondo acquisto azioni proprie, al prezzo unitario di Euro 57,50 (di cui Euro 52,00 di valore nominale), con un incasso finale di Euro 55.545,00.

Con riferimento alle partecipazioni detenute da Cassa del Trentino S.p.A. in Paros s.r.l. e in UniIT s.r.l., per le quali l'indirizzo era quello di alienarle entro il 31 dicembre 2017, l'operazione si è conclusa a luglio 2018 con la cessione ad Argentea s.r.l. dell'intera partecipazione detenuta in Paros s.r.l. per Euro 500.000,00 ed in Uni IT s.r.l. per Euro 720.000,00.

Per quanto riguarda, la cessione delle partecipazioni detenute da Cassa del Trentino S.p.A. e Trentino Sviluppo S.p.A. in Infrastrutture C.I.S. s.r.l., l'indirizzo era quello di alienarle entro il 31 dicembre 2018. In fase attuativa è stato deciso di sospendere le azioni intraprese per lo svolgimento della procedura pubblica di cessione congiunta delle partecipazioni detenute dalle due società in Infrastrutture C.I.S. s.r.l., in quanto detta società detiene partecipazioni in Autostrada del Brennero S.p.A. ed Autovie Venete S.p.A., entrambe interessate dalla procedura, attualmente in corso, di trasformazione in house anche tramite la costituzione di una nuova società per la gestione dei relativi assi autostradali. E' stato, pertanto, ritenuto di differire prima al 31 dicembre 2019 e, poi, al 31 dicembre 2020 (con il programma per il periodo 2018 – 2020) il termine per la cessione di Infrastrutture CIS s.r.l. in attesa della conclusione del percorso di affidamento delle concessioni autostradali, con l'obiettivo di poter così generare l'interesse del maggior numero di operatori e porre le basi per massimizzare l'incasso dalla privatizzazione. Dato che questo percorso di affidamento per la gestione delle arterie autostradali in questione non si è ancora concluso, si propone di individuare per la cessione delle partecipazioni detenute da Cassa del Trentino S.p.A. e

Trentino Sviluppo S.p.A. in Infrastrutture C.I.S. s.r.l. il nuovo termine al 31 dicembre 2022.

Con riferimento, infine, alla partecipazione detenuta da Cassa del Trentino S.p.A. in Autostrade del Brennero S.p.A., si rileva che:

- a) l'Assemblea ordinaria di Cassa del Trentino S.p.A. in sede di approvazione del bilancio d'esercizio 2016 e la relativa proposta di distribuzione dell'utile d'esercizio, con particolare riferimento al dividendo dei soci, ha deliberato di distribuire al 30 settembre 2017 al socio Provincia un dividendo in natura mediante la cessione di n. 11.780 azioni di Autostrade del Brennero S.p.A. al valore unitario di Euro 634,22 per complessivi Euro 7.471.112; con deliberazione n. 1516 di data 22 settembre 2017 la Giunta provinciale ha autorizzato il trasferimento per girata delle azioni di Autostrada del Brennero S.p.A.;
- b) l'Assemblea ordinaria di Cassa del Trentino S.p.A. in sede di approvazione del bilancio d'esercizio 2017 e la relativa proposta di distribuzione dell'utile d'esercizio, con particolare riferimento al dividendo dei soci, ha deliberato di distribuire al 30 settembre 2018 al socio Provincia un dividendo in natura mediante la cessione di n. 19.845 azioni di Autostrade del Brennero S.p.A. al valore unitario di Euro 699,30 per complessivi Euro 13.877.608,50; con deliberazione n. 1590 di data 7 settembre 2018 la Giunta provinciale ha autorizzato il trasferimento per girata delle azioni di Autostrada del Brennero S.p.A.;
- c) l'Assemblea ordinaria di Cassa del Trentino S.p.A. in sede di approvazione del bilancio d'esercizio 2018 e la relativa proposta di distribuzione dell'utile d'esercizio, con particolare riferimento al dividendo dei soci, ha deliberato di distribuire al 30 settembre 2019 al socio Provincia un dividendo in natura mediante la cessione di n. 8.221 azioni di Autostrade del Brennero S.p.A. al valore unitario di Euro 705,60 per complessivi Euro 5.800.737,60; con deliberazione n. 1463 di data 7 settembre 2019 la Giunta provinciale ha autorizzato il trasferimento per girata delle azioni di Autostrada del Brennero S.p.A.; in tal modo si è concluso il completo trasferimento delle azioni da Cassa del Trentino S.p.A. alla Provincia autonoma di Trento.

2.2.2. Mediocredito Trentino – Alto Adige S.p.A.

Con riferimento a Mediocredito Trentino Alto Adige S.p.A., per la quale vigeva l'indirizzo dell'alienazione della quota provinciale in accordo e congiuntamente agli altri soci pubblici, si ricorda che, con deliberazione della Giunta provinciale n. 570 del 7 aprile 2017, è stato approvato lo schema di Protocollo d'intesa, poi sottoscritto in data 30 giugno 2017 tra i soci pubblici, costituiti dalla Provincia autonoma di Trento, dalla Provincia autonoma di Bolzano e dalla Regione Trentino-Alto Adige, titolari di quote paritetiche in Mediocredito Trentino Alto Adige S.p.A. (17,49%). Nel Protocollo è stata condivisa la *“necessità di definire in maniera coordinata”* un percorso di valorizzazione di Mediocredito Trentino (qui riassunto nell'acronimo MTAA): *“obiettivo di tale percorso è il celere rafforzamento di MTAA al fine di favorire la solidità della banca e la vocazione territoriale a sostegno dello sviluppo locale, con azzeramento della partecipazione pubblica, al fine di favorire l'apertura a nuove risorse essenziali per il rilancio di MTAA”*. Questo percorso di valorizzazione si caratterizza con l'azzeramento della partecipazione pubblica in modo che Mediocredito Trentino Alto Adige S.p.A. possa aprirsi a nuove risorse necessarie al suo rilancio.

Del resto, è risaputo che da alcuni anni la governance di Mediocredito Trentino Alto Adige S.p.A. sta ricercando una prospettiva di sviluppo industriale della banca. Già nel corso degli anni 1996-2002, al fine di rendere solido e competitivo questo istituto bancario, si è proceduto all'aumento di capitale sociale ed all'emissione di un prestito obbligazionario convertibile; alla scadenza di tale emissione, l'astensione dei soci pubblici (detentori complessivamente del 52,47% del capitale sociale) dall'esercizio del diritto di opzione ha consentito ai soci privati espressione del credito cooperativo (detentori complessivamente del 35,21% del capitale sociale) di assumere il ruolo di "socio di riferimento bancario". Al fine di consentire un più efficace perseguimento di adeguate strategie di sviluppo, i rapporti tra i soci pubblici e l'ambito del credito cooperativo sono stati disciplinati mediante un "Protocollo d'intesa e Accordo Parasociale" a partire dall'anno 2000 a seguito della deliberazione della Giunta provinciale n. 1615 di data 30 giugno 2000, rinnovato in data 24 aprile 2009 a seguito della deliberazione della Giunta provinciale n. 812 di data 9 aprile 2009 e prorogato nel 2014 fino al 7 luglio 2019. In questo contesto va altresì tenuto presente che nel panorama bancario italiano è in atto una consistente riforma nel settore delle banche del credito cooperativo a seguito del decreto legge 14 febbraio 2016, n. 18, convertito con modifiche nella legge 8 aprile 2016, n. 49. Le novità così introdotte riguardano la fase di costituzione delle banche, l'istituzione e successiva adesione ad un gruppo bancario del settore, le azioni di finanziamento e la regolamentazione della fase attuativa della nuova normativa del credito cooperativo. In virtù di tale provvedimento l'assetto delle banche del credito cooperativo cambia considerevolmente e si sono venuti a creare tre gruppi bancari, in cui stanno man mano confluendo tutte le banche del credito cooperativo italiane minori. Dei tre poli due hanno valenza nazionale, sono consolidati e vedono protagonisti Cassa Centrale Banca S.p.A. e il Gruppo bancario ICCREA S.p.A.. Giusto l'articolo 37 bis, comma 1 bis, del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, che si applica alle banche di credito cooperativo aventi sede legali in Provincia di Trento e Bolzano, il terzo sarebbe territoriale, riunendo n. 39 Casse Raiffeisen della provincia di Bolzano sotto la guida di Cassa Centrale Raiffeisen dell'Alto Adige S.p.A. a capo del Gruppo Bancario Cooperativo Provinciale. Sul punto va ricordato come ora l'insieme sudtirolese di queste ultime banche, in alternativa alla costituzione del gruppo bancario cooperativo, potrà adottare *"sistemi di tutela istituzionale, in coerenza con quanto previsto dall'articolo 113, paragrafo 7, del regolamento (UE) n. 575/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 agosto 2013"* in base all'articolo 20 bis del decreto legge 23 ottobre 2018, n. 119, convertito con modifiche dalla legge 17 dicembre 2018, n. 136. Si tratta dei cosiddetti *"Institutional Protection Schemes"* (IPS), definiti quali sistemi di mutua protezione e garanzia tra le banche associate, regolati su base contrattuale a livello di associazione di categoria e diffusi, soprattutto, in Germania (Sparkassen e Volksbanken), Austria (banche Raiffeisen) e Spagna (Casse di risparmio).

L'indirizzo di cedere la partecipazione pubblica di maggioranza (52,47%) di Mediocredito Trentino Alto Adige S.p.A. è stato stabilito dal "Programma attuativo di riordino delle partecipazioni nel settore del credito nell'ambito della riorganizzazione e del riassetto delle società provinciali – 2017", approvato con deliberazione della Giunta provinciale n. 713 del 12 maggio 2017 (recentemente confermata dalla deliberazione della Giunta provinciale n. 514 del 12 aprile 2019, con cui è stato adottato il "Programma triennale per la riorganizzazione e il riassetto delle società provinciali per il periodo 2018-2020"), facendo seguito alla deliberazione della Giunta provinciale n. 570 del 7 aprile 2017, con cui è stato approvato lo schema di Protocollo d'intesa, poi sottoscritto in data 30 giugno 2017 dai Soci pubblici, costituiti dalla Provincia autonoma di Trento, dalla Provincia autonoma di Bolzano e dalla Regione Trentino-Alto Adige, titolari di quote paritetiche in Mediocredito Trentino Alto Adige S.p.A. (17,49%). Successivamente, con deliberazioni della Giunta provinciale tridentina n. 1527 del 8 ottobre 2019 e n. 210 del 2 ottobre 2019 della Giunta

della Regione Autonoma Trentino Alto- Adige nonché in virtù della decisione assunta dalla Giunta provinciale di Bolzano in data 27 settembre 2019 è stato approvato lo schema di “Rinnovo del Patto Parasociale stipulato in data 24 aprile 2009 e rinnovato in data 8 luglio 2014 tra gli Enti pubblici e il Credito Cooperativo per la partecipazione in MCTAA”, sottoscritto dalle Parti in data 10 e 14 ottobre 2019.

Nel confermare l’obiettivo di valorizzare Mediocredito, questo patto all’articolo 2 (rubricato “Oggetto dell’accordo”) recita: *“Le Parti si danno reciprocamente atto dei contenuti del Protocollo di intesa sottoscritto in data 30 giugno 2017 fra gli Enti, volto a valorizzare Mediocredito quale banca corporate per il territorio e il suo sviluppo economico, collocandolo in un contesto maggiormente coerente con l’esigenza di assicurare prospettive di crescita e consolidamento operativo della banca stessa, con contestuale percorso di uscita degli Enti dal capitale sociale di Mediocredito. L’eventuale cessione gratuita della quota di “Regione T.A.A.” in misura equivalente agli Enti è inclusa e coerente con il Protocollo di intesa sottoscritto in data 30 giugno 2017 fra gli Enti. Nell’ambito dell’obiettivo confermato di valorizzare Mediocredito è riconosciuto dalle Parti che gli Enti potranno modificare il Protocollo d’intesa sottoscritto in data 30 giugno 2017, anche nell’ottica di prevedere modalità differenti da quelle previste dal Protocollo stesso...”*. Se le condizioni politiche, normative e del contesto lo consentiranno, rimane intenzione della Provincia autonoma di Trento proseguire nel percorso sinora intrapreso, così come tracciato dal menzionato Protocollo di intesa, nonché dagli altri provvedimenti indicati. Ciò che rileva è la valorizzazione di Mediocredito Trentino Alto Adige S.p.A. quale banca a servizio dello sviluppo economico di questo territorio, per cui, se la proprietà pubblica verrà valutata come ulteriore presidio per la realizzazione di tale obiettivo, potrà essere considerata l’ipotesi di *“aggiornare il proprio programma di riordino societario in base al decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 e alla propria rispettiva disciplina di riferimento”* e, quindi, di *“modificare il Protocollo d’intesa sottoscritto in data 30 giugno 2017, anche nell’ottica di prevedere modalità differenti da quelle previste dal Protocollo stesso”*, come si ricava rispettivamente dalla lettera h) delle premesse e dall’articolo 2 del patto parasociale sottoscritto in data 10 e 14 ottobre 2019. In questo senso il patto parasociale ora rinnovato declina in modo chiaro lo scenario, allorché alla lettera g) delle premesse gli enti pubblici soci hanno ribadito di decidere in modo coordinato e condiviso in merito alla loro partecipazione in Mediocredito Trentino Alto Adige S.p.A, *“anche contemperando ipotesi diverse”*.

Al fine di consentire la selezione di un soggetto altamente competente nel settore della consulenza legale di primaria importanza e di elevata specializzazione, cui affidare il compito di “Advisor legale” a supporto del Gruppo di Lavoro fra Soci pubblici nel percorso di identificazione di un operatore interessato all’acquisto dell’intera partecipazione detenuta dai medesimi Soci in Mediocredito Trentino - Alto Adige S.p.A., si è proceduto, con il supporto all’Agenzia provinciale per gli appalti e i contratti, all’espletamento delle relative procedure, riscontrando, però, significative difficoltà nell’individuazione di tale soggetto, proprio in considerazione della necessaria elevata competenza richiesta, soprattutto concernente le operazioni di privatizzazione.

La Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol, giusta la deliberazione giuntale n. 217 di data 17 ottobre 2019, ha espresso l’indirizzo di cedere gratuitamente ed in parti uguali la propria partecipazione alle Province autonome di Trento e Bolzano (pari n. 9.834.750 azioni per un valore di Euro 10.816.700,00). Nell’accettare questa cessione gratuita la Giunta provinciale, superando così la soglia del 20% della propria partecipazione, deve chiedere l’autorizzazione della Banca Centrale Europea ai sensi e per gli effetti dell’articolo 19, commi 2 e 5, del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385.

In ragione della complessità dell'operazione, che non muta con il provvedimento regionale di cessione gratuita, si propone di fissare al 31 dicembre 2021 un nuovo termine per l'attivazione della procedura ad evidenza pubblica per l'alienazione delle quote pubbliche. Tenendo conto delle diverse variabili in gioco e del loro grado di non prevedibilità, può essere opportuno riservarsi un margine di azione aggiuntivo, nell'ipotesi in cui il mantenimento di una partecipazione bancaria da parte di questa Provincia sia valutato come ulteriore presidio per la realizzazione dell'obiettivo di fare di Mediocredito Trentino – Alto Adige S.p.A. la banca corporate per questo territorio. Ad esempio, potrebbe essere opportuno che questa Provincia preveda espressamente negli atti di gara la possibilità di alienare la propria quota ovvero, secondo condizioni predeterminate e termini economici asseverati, di permutare, tramite un concambio (totale o parziale), le proprie azioni detenute in Mediocredito Trentino – Alto Adige con quelle dell'istituto aggiudicatario della gara; l'acquisizione di questa partecipazione potrebbe essere coperta da una specifica norma di legge provinciale. Più in generale, l'articolo 10 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, quando stabilisce il vincolo dell'evidenza pubblica nella procedura di alienazione delle partecipazioni societarie, ammette al tempo stesso l'esigenza di tenere conto della peculiarità dell'oggetto della vendita (azioni o quote sociali e non beni qualsiasi). Pertanto, nel rispetto dei principi di pubblicità, trasparenza e non discriminazione possono essere prese a modello le prassi in uso nei mercati finanziari con tipologie in ogni caso flessibili e a più fasi, diverse per gradi di celerità e confidenzialità (dall'asta ristretta all'asta pubblica, passando per l'asta controllata).

Qualora, invece, la Giunta provinciale intenda verificare in via preliminare la strada di un rinnovato governo e controllo ancora pubblico di questo istituto di credito, le considerazioni non sono pertinenti alla dimensione tecnica di questa relazione, ma assumono una valenza politica. Resta inteso che, qualora venga decisa questa opzione politica:

1. la procedura di gara sopra richiamata diventa una soluzione subordinata e il suo termine di completamento andrà spostato di almeno 18 mesi (sino al 30 giugno 2022);
2. diventa dirimente garantire il possesso di requisiti di competenza e specializzazione attraverso la ricerca di partner adeguato ed altamente qualificati, per guidare una banca che, pur perseguendo lo stesso obiettivo di strumento a supporto dell'economia locale, resterebbe sotto la regia provinciale.
3. servirà definire con la Provincia autonoma di Bolzano il percorso, dopo aver acquisito gratuitamente la quota regionale.

2.2.3. Cassa Centrale Banca S.p.A.

Con riferimento alla partecipazione in Cassa Centrale Banca di Credito Cooperativo del Nord Est (ora Italiano) S.p.A., il “Programma attuativo di riordino delle partecipazioni nel settore del credito nell'ambito della riorganizzazione e del riassetto delle società provinciali – 2017”, adottato con provvedimento giuntale n. 713 di data 12 maggio 2017, ha stabilito l'alienazione delle azioni privilegiate entro il 31 dicembre 2018.

Nel corso del 2018 la Direzione generale della Provincia ha richiesto l'attivazione dell'assistenza prevista dall'articolo 9bis della vigente convenzione fra Provincia e Cassa del Trentino S.p.A., al fine di definire, d'intesa con l'Agenzia Provinciale per gli Appalti e i Contratti, il percorso attuativo di alienazione delle azioni privilegiate, detenute in Cassa Centrale Banca Credito Cooperativo del Nord Est (ora Italiano) S.p.A..

Richiamando il quadro descritto per la cessione della partecipazione pubblica in Mediocredito Trentino – Alto Adige S.p.A., si ritiene di posticipare in modo adeguato alla rispettiva soluzione abbracciata l'attuazione della decisione di alienazione delle azioni

privilegiate in Cassa Centrale Banca di Credito Cooperativo Italiano S.p.A. ad avvenuta identificazione dell'aggiudicatario dell'altra gara. Al tempo stesso pare opportuno mantenere ferma la possibilità di sottoporre a revisione questo indirizzo in presenza di fatti sopravvenuti o novità determinanti.

3. Per la gestione pubblica dell'asse autostradale A22: lo stato dell'arte

L'obiettivo posto dal Programma è quello di giungere alla creazione di un polo (sovra - provinciale) della mobilità di mercato lungo l'asse del Brennero e a supporto del sistema territoriale collegato, realizzabile attraverso il consolidamento di Interbrennero S.p.A. in Autostrada del Brennero S.p.A..

Con deliberazione n. 21 di data 21 gennaio 2011 la Giunta provinciale aveva già approvato un piano di riorganizzazione societaria al fine di portare Interbrennero S.p.A nell'ambito del controllo della società Autostrada del Brennero S.p.A.. La delibera è stata solo parzialmente attuata; ora il consolidamento di Interbrennero S.p.A. in Autostrada del Brennero S.p.A. (che già ne possiede una quota ridotta) non solo completa il ramo di attività che la stessa Autostrada del Brennero S.p.A. svolge sugli interporti di Sadobre di Campo di Trens e di Isola della Scala, ma è altresì coerente con l'affidamento diretto della concessione autostradale a quest'ultima, oggetto di una procedura di pubblicizzazione del capitale, alla luce della sottoscrizione, avvenuta a Roma in data 14 gennaio 2016, del protocollo di intesa fra lo Stato italiano (Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti), la Regione Trentino-Alto Adige, le Province autonome di Trento e Bolzano ed altre amministrazioni di rilevanza territoriale e locale per l'affidamento da parte dello Stato della gestione dell'autostrada del Brennero (A22).

Si ricorda a tale proposito che in data 30 aprile 2014 è scaduta la concessione regolante la costruzione e l'esercizio dell'autostrada A22 Brennero- Modena, per cui l'autorità concedente, da identificare nel Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, ha richiesto alla società in parola di proseguire nella gestione della concessione medesima secondo i termini e le modalità previste dalla convenzione vigente. È altresì emersa la possibilità di affidamento diretto della concessione nel rispetto dei contenuti della Direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, pubblicata sulla Gazzetta ufficiale dell'Unione europea L 94/1 IT del 28 marzo 2014. L'articolo 17 della Direttiva 2014/23/UE ammette, però, l'affidamento diretto della concessione solo qualora vengano rispettate precise condizioni. Il Governo nazionale ha ulteriormente approfondito la possibilità di affidamento diretto della concessione ad una società interamente pubblica, partecipata da enti territoriali e locali attraversati dall'arteria, ponendo quale ulteriore condizione il requisito della totale partecipazione pubblica per la società affidataria. Questo implica l'uscita degli attuali soci realmente privati da Autostrada del Brennero S.p.A..

3.1. Il protocollo d'intesa con lo Stato

In data 14 gennaio 2016 è stato così sottoscritto, ai sensi dell'articolo 2 e per gli effetti dell'articolo 17 della Direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, il sopra citato protocollo di intesa fra lo Stato italiano (Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti) e gli enti territoriali per l'affidamento da parte dello Stato della gestione dell'Autostrada del Brennero (A22). L'articolo 5 del protocollo richiede espressamente che lo Stato, la Regione Trentino-Alto Adige, le Province autonome di Trento e Bolzano e le altre amministrazioni pubbliche contraenti rispettino i requisiti del controllo analogo e dell'attività prevalente prescritti dall'articolo 17 della Direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26

febbraio 2014, nonché tutti gli altri obblighi pure previsti dalla legislazione comunitaria vigente per la legittimità dell'affidamento diretto.

In ragione di tale previsione ed al fine di elaborare proposte relative alla convenzione per la governance e alle modifiche statutarie, è stato istituito nel 2016 fra la Regione Trentino-Alto Adige e le Province autonome di Trento e Bolzano un apposito gruppo di lavoro con il supporto qualificato di Autostrade del Brennero S.p.A.. Il gruppo di lavoro ha prodotto un testo condiviso di convenzione e di revisione statutaria, oggetto di esame nel corso del 2017, in particolare, da parte del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.

Nel frattempo, in base all'articolo 105, comma 1, lettera f), del decreto legislativo 19 aprile 2017, n. 56, è stato prima introdotto all'articolo 178 (rubricato significativamente "Norme in materia di concessioni autostradali e particolare regime transitorio") del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, il comma 8 ter, che recita: "*Le concessioni autostradali relative ad autostrade che interessano una o più regioni possono essere affidate dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti a società in house di altre amministrazioni pubbliche anche appositamente costituite. A tal fine il controllo analogo di cui all'articolo 5 sulla predetta società in house può essere esercitato dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti attraverso un comitato disciplinato da apposito accordo ai sensi dell'articolo 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241, che eserciti sulla società in house i poteri di cui al citato articolo 5*".

Sul punto si è, poi, innestata una norma speciale per determinate concessioni autostradali (fra cui proprio quella di Autostrada del Brennero – A22) in attesa di rinnovo, giusto l'articolo 13 bis del decreto legge 16 ottobre 2017, convertito con modifiche nella legge 4 dicembre 2017, n. 172, dove viene fatto proprio dalla legge il protocollo sottoscritto in data 14 gennaio 2016 e al tempo stesso gli enti pubblici sottoscrittori dell'intesa, diversi dall'autorità ministeriale, hanno la possibilità di avvalersi anche di una società *in house* già operante o di nuova costituzione, mentre l'opzione del mercato potrà rientrare in gioco con un'espressa modifica di questa disposizione.

In definitiva, l'articolo 13 bis del decreto legge 16 ottobre 2017, n. 148 prevede che:

1. le funzioni di Concedente per la tratta autostradale in argomento sono svolte dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti;
2. la convenzione, di durata trentennale, è stipulata dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti con le Regioni e gli Enti locali che hanno sottoscritto il Protocollo di intesa del 14 gennaio 2016, che potranno anche avvalersi di società *in house*, esistenti o appositamente costituite, nel cui capitale non figurino privati;
3. la convenzione è stipulata dopo l'approvazione del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica e previa acquisizione del parere dell'Autorità di regolazione dei Trasporti sullo schema di convenzione;
4. venga data attuazione al Protocollo di intesa del 14 gennaio 2016, il quale valorizza i principi di collaborazione tra pubbliche amministrazioni per l'erogazione di servizi di interesse comune delle medesime amministrazioni stipulanti.

Questa seconda modifica del regime normativo ha fatto ripartire su una base diversa il confronto con il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti. Al riguardo si sono già svolti alcuni momenti di confronto, che hanno prodotto l'accelerazione della complessa istruttoria che coinvolge l'Autorità di Regolazione dei Trasporti (per il parere sul piano economico-finanziario e sullo schema di convenzione), l'Autorità nazionale dei Contratti (per la vigilanza sugli affidamenti) e il Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (per l'approvazione preventiva dello schema di convenzione).

Il Consiglio di Stato, chiamato ad esprimersi in merito ad alcuni aspetti interpretativi, con parere n. 1645/2018, ha stabilito, da un lato, la legittimità di stipulare la convenzione di concessione in attuazione di quanto disposto dall'articolo 13 bis, del decreto legge 16 ottobre 2017, n. 148, convertito con modifiche nella legge 4 dicembre 2017, n. 172; dall'altro, ha stabilito che la successiva facoltà degli enti territoriali, concessionari del servizio, di avvalersi di una società *in house* non comporta l'obbligo per i concessionari di iscriversi nell'elenco tenuto dall'ANAC, ex art. 192 del Codice dei contratti pubblici, né permette di configurare tra gli enti territoriali concessionari e la società *in house* un rapporto di subconcessione.

Secondo il protocollo d'intesa sottoscritto il 14 gennaio 2016 e l'articolo 13 bis del decreto legge 16 ottobre 2017, n. 148, convertito con modifiche nella legge 4 dicembre 2017, n. 172, nonché in linea con quanto chiarito dal parere del Consiglio di Stato, è maturata, anche per corrispondere alla richiesta del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti di un assetto societario a capitale interamente pubblico, l'intenzione di costituire una nuova società, della quale gli enti pubblici si avvarranno quale modulo organizzativo per la gestione e la manutenzione della tratta autostradale, allo scopo di concorrere allo sviluppo del Corridoio Scandinavo – Mediterraneo. In questo preciso contesto temporale Brenner Corridor S.p.A. è stata oggetto di deliberazioni autorizzatorie alla costituzione da parte della Giunta regionale (deliberazione n. 182 di data 19 ottobre 2018) e delle Giunte provinciali di Trento (deliberazione n. 2117 di data 19 ottobre 2018) e di Bolzano (deliberazione n. 1128 di data 13 novembre 2018), ma non è stata costituita ad oggi. Questa opzione, è bene precisare, si pone in alternativa non solo all'attivazione di una procedura competitiva per l'assegnazione della concessione, ma anche all'alienazione o acquisizione delle quote di Autostrada del Brennero S.p.A. in mano a soggetti privati. Allo stato attuale, in ragione di prevalenti punti a favore, si è tornati allo schema iniziale di trasformare Autostrada del Brennero S.p.A. in entità *in house providing* e a totale capitale pubblico.

Nel frattempo il decreto legge 25 luglio 2018, n. 91, convertito con modificazioni dalla legge 21 settembre 2018, n. 108, ha modificato l'art. 13-bis del decreto legge 16 ottobre 2017, n. 148, prevedendo quale termine per la stipula degli atti convenzionali di concessione tra il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e i concessionari autostradali delle infrastrutture, con riferimento all'infrastruttura autostradale A22 Brennero - Modena, il 30 novembre 2018, poi, diventato il 30 giugno 2020 (per effetto dell'articolo 1, comma 719, della legge 27 dicembre 2019, n. 160), quindi il 30 settembre 2020 (grazie all'articolo 92, comma 4 quinquies, del decreto legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito con modifiche dalla legge 24 aprile 2020, n. 27) ed ora il 29 dicembre 2020 (in base all'articolo 94, comma 1, del decreto legge 14 agosto 2020, n. 104, convertito con modifiche dalla legge 13 ottobre 2020, n. 126).

Tale stipula potrà avvenire comunque dopo l'approvazione del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica e previo parere dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti sullo schema di convenzione.

3.2. L'accordo di cooperazione interistituzionale

In data 20 luglio 2018 l'Autorità di Regolazione dei Trasporti con delibera n. 73/2018 ha rilevato che: «*il rapporto di concessione intercorre (...) tra il Ministero – che dalla legge viene definito “concedente” – e gli enti territoriali concessionari mentre la società in house, costituita o costituenda, non viene in rilievo quale “affidataria diretta” né da parte del Ministero né da parte delle Regioni e degli Enti locali concessionari*» e «*[l]a facoltà per gli enti territoriali di avvalersi della società c.d. in house (...) ha lo scopo di risolvere i problemi di tipo organizzativo, legati alla gestione della concessione, che gravano sugli enti territoriali concessionari*». Su quest'ultimo aspetto è intervenuto di recente l'articolo 21 ter del decreto legge 23 ottobre 2018, n. 119, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2018, n.

136, che ha definitivamente chiarito il ruolo di concessionario per tale società in house. L'Autorità di Regolazione dei Trasporti ha quindi deliberato di approvare il sistema tariffario di pedaggio per l'affidamento della gestione in house della tratta autostradale A22 Brennero-Modena ai sensi dell'articolo 13-bis del decreto-legge 16 ottobre 2017, n. 148.

In relazione al testo notificato alla Commissione Europea dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti sono state segnalate da parte dei soci pubblici di Autostrada del Brennero S.p.A. le relative criticità. In particolare il Comitato di indirizzo e coordinamento, concepito in origine come organo di impulso e garanzia del raggiungimento degli obiettivi strategici sottesi alla partnership tra lo Stato concedente e gli enti locali, sembra assumere ora una diversa veste, quella di comitato per l'esercizio del controllo analogo congiunto. La trasformazione del Comitato, in uno con l'eliminazione dei riferimenti normativi all'istituto della cooperazione interistituzionale, tende, poi, ad una "ibridazione" del modello con il differente istituto dell'in house providing, tornando in tal modo allo scenario, antecedente l'articolo 13 bis del decreto-legge 16 ottobre 2017, n. 148, prefigurato dall'articolo 178, comma 8ter, del Codice dei Contratti Pubblici. In tal caso, il Ministero, senza esserne socio, avrebbe esercitato il controllo analogo sulla società in house *"attraverso un comitato disciplinato da apposito accordo ai sensi dell'articolo 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241"*. Questo modello è stato, tuttavia, superato, per le rilevanti difficoltà pratiche, proprio dall'art. 13 bis del decreto-legge 16 ottobre 2017, n. 148, dove si è optato non più per l'affidamento secondo il modello dell'in house providing, ma per l'affidamento agli enti locali della concessione con il differente modello della cooperazione interistituzionale. Così come è stato riconosciuto, infatti, dal Consiglio di Stato nel parere n. 1645 del 26 giugno 2018 nel modello disegnato dall'articolo 13 bis del decreto-legge 16 ottobre 2017, la società in house di cui gli enti si possono avvalere per la gestione della concessione costituisce *"modulo organizzativo da parte dei diciassette concessionari per gestire congiuntamente i rapporti scaturenti dalla concessione affidata loro dal Ministero"*.

In data 21 novembre 2018 il Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica, nel corso della riunione preparatoria, ha chiesto al NARS di formulare un parere sullo schema di Accordo di Cooperazione e sui suoi allegati.

Nel frattempo in data 22 novembre 2018 l'Autorità di Regolazione dei Trasporti ha espresso il proprio parere n. 10 sullo schema di Accordo di Cooperazione e relativi allegati.

In data 26 novembre 2018 il NARS ha espresso il parere n. 6 con il quale rimette al Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica la valutazione dell'approvazione dello schema di Accordo di Cooperazione, tenendo conto di quanto espresso dal proprio parere; suggerisce al medesimo comitato di chiedere al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti di adeguare i relativi allegati, oltre a quanto rilevato dall'Autorità di Regolazione dei Trasporti, anche considerando le osservazioni e le prescrizioni espresse nel parere NARS; raccomanda, infine, la verifica, da parte del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, circa l'esatta quantificazione del valore di subentro alla luce degli eventuali benefici registrati dal protrarsi della gestione della concessione oltre la scadenza dal 2014 ad oggi.

In data 28 novembre 2018 il Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica ha emesso la delibera n. 68, pubblicata in Gazzetta Ufficiale n. 300 Serie Generale di data 28 dicembre 2018, con cui si invita, tra l'altro, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti:

- ❖ a recepire ed integrare all'interno dello schema di Accordo di Cooperazione, in sede di sottoscrizione, le prescrizioni e raccomandazioni formulate nel parere n. 10 del 22 novembre 2018 dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti e del parere n. 6 del NARS;
- ❖ ad assicurare che, ad esito della esatta quantificazione del valore di subentro, alla data della nuova stipula, al netto dei benefici registrati per il protrarsi della

gestione della concessione oltre la scadenza del 30 aprile 2014, tale valore, ove a debito del concessionario, sia versato all'entrata del bilancio dello Stato in quanto spettante al concedente;

- ❖ in assenza di un quadro regolatorio complessivo che tenga conto anche del nuovo sistema tariffario dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti, l'Accordo e i relativi allegati, modificati in relazione alle prescrizioni, saranno nuovamente sottoposti al Comitato per la verifica delle condizioni di equilibrio economico finanziario che devono sussistere al momento dell'affidamento della concessione e permanere nel corso della gestione.

I soci pubblici di Autostrada del Brennero S.p.A., decidendo di non sottoscrivere l'attuale schema di Accordo di Cooperazione, hanno concordato sui seguenti elementi imprescindibili:

1. l'accoglimento di alcune revisioni alla bozza dell'accordo di cooperazione;
2. la possibilità di operare una puntuale verifica della bancabilità del Piano economico finanziario;
3. riconoscimento in tariffa dei contributi nell'ammontare di Euro 800 milioni per il miglioramento della viabilità ordinaria funzionale all'asse autostradale;
4. l'inserimento nel testo dell'accordo dei parametri che l'Autorità di regolazione dei trasporti dovesse riconsiderare all'esito della consultazione allora in corso con riferimento alle tratte autostradali A4 Venezia-Trieste, A23 Palmanova-Udine, A28 Portogruaro-Conegliano, A57 Tangenziale di Mestre per la quota parte e A34 raccordo Villesse-Gorizia.

In ogni caso, la definizione dell'accordo di cooperazione e del piano economico-finanziario è subordinata all'approvazione da parte di tutte le amministrazioni pubbliche territoriali firmatarie dell'accordo. Con specifico riferimento al Piano economico-finanziario, è stato ritenuto di precisare, infine, che gli assunti contenuti nel Piano stesso costituiscono una proposta complessiva per quanto attiene ai valori economici e finanziari dell'accordo, di talché eventuali modifiche di tali assunti comporteranno la rielaborazione del Piano e dei relativi allegati. Ci si è riservati, infine, di riconsiderare nel Piano le partecipazioni azionarie eventualmente detenute dalla società concessionaria alla luce del nuovo testo della bozza di accordo notificato dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti alla Commissione europea.

In sintesi, le questioni aperte – e come tali sottoposte nuovamente al Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica – riguardano:

- ❖ la non redditività del sistema tariffario dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti con conseguente incerta bancabilità dell'affidamento;
- ❖ la mancata considerazione di una parte consistente degli investimenti;
- ❖ l'adeguamento dell'accordo di cooperazione fra ente concedente, autonomie territoriali e gestore in senso maggiormente interistituzionale;
- ❖ la richiesta di riconsiderazione dei benefici del concessionario uscente dopo il 30 aprile 2014 anche alla luce del valore di riscatto.

Inoltre, la Corte dei Conti, nel registrare la delibera del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economico ha nella sostanza riconosciuto che tale atto, dovendo essere adeguato alle diverse condizioni poste, rimane interlocutorio e sarà seguito da un secondo provvedimento, su cui il giudice contabile si riserva di esprimersi.

Con provvedimento n. 82 di data 25 gennaio 2018, rettificato con successivo atto n. 137 di data primo febbraio 2019, la Giunta provinciale, ritenendo sussistenti vizi di legittimità, ha autorizzato l'impugnazione della delibera del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica n. 68 di data 28 novembre 2018 davanti al Tribunale

amministrativo regionale per il Lazio, sede di Roma. Lo stesso ha disposto, per la parte di competenza, Autostrada del Brennero S.p.A. e Provincia di Modena.

In data 8 maggio 2019 l’Autorità di Regolazione dei Trasporti ha, quindi, espresso il proprio parere n. 3 sullo schema, di conseguenza rivisto, di Accordo di Cooperazione e relativi allegati, mentre in data 14 maggio 2019 il Nucleo di consulenza per l’attuazione delle linee guida per la regolazione dei servizi di pubblica utilità presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri (NARS) ha formulato, poi, il parere n. 2, sulla base del quale il Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica ha approvato in via definitiva lo schema di Accordo di Cooperazione, giusta la delibera n. 24 di data 20 maggio 2019.

Nel frattempo il Ministero per le Infrastrutture e i Trasporti ha chiesto il ritiro della delibera n. 3 di data 17 gennaio 2019, assunta dal Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica e avente per oggetto: “Aggiornamento e attuazione della delibera n. 68 del 28 novembre 2018 relativa alla tratta autostradale A22 Brennero-Modena. Modalità di calcolo degli eventuali benefici netti tra la scadenza della concessione e l’effettivo subentro di un nuovo concessionario”. Infatti, nel recepire le indicazioni della Corte dei Conti, il Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica ha adottato la delibera n. 38 di data 24 luglio 2019, attualmente in fase di controllo, individuando criteri generali volti a regolare per le società concessionarie autostradali i rapporti per il periodo transitorio conseguente alla scadenza della concessione. Nella seduta successiva lo stesso Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica con delibera n. 59 di data 1 agosto 2019 ha approvato l’adeguamento del punto 4 della propria delibera n. 68/2018 relativo alla tratta autostradale Brennero – Modena (A22) al criterio generale fissato nella delibera n. 38/2019 relativo alla definizione dei rapporti economici riferibili alle Società concessionarie autostradali limitatamente al periodo intercorrente tra la data di scadenza della concessione e la data di effettivo subentro del nuovo concessionario.

3.3. Le questioni ancora aperte

La Provincia autonoma di Trento ha presentato ricorso per l’annullamento delle delibere del CIPE n. 59 di data primo agosto 2019 e n. 38 di data 24 luglio 2019, nonché di tutti gli atti e provvedimenti presupposti, connessi e/o conseguenti.

Infatti, permane la richiesta di versamento degli extraprofitto con una modalità di calcolo che ora è stata estesa a sette concessionari autostradali e che comporta, in caso di soccombenza del contenzioso, un significativo esborso a carico della società (e, quindi, dei relativi soci pubblici). Il fatto che lo Stato in questa versione sia tenuto a riversare queste risorse per interventi infrastrutturali sul territorio interessato dal Corridoio del Brennero è un passo in avanti rispetto alla precedente possibilità, ma toglie alla società (e, quindi, a soci pubblici) delle risorse e l’autonoma determinazione su come spenderle.

Inoltre, non viene meno la contestata architettura della governance della società in house, in quanto il controllo analogo viene attuato in modo macchinoso, riconoscendo ad un’entità (lo Stato) un potere da socio (che in realtà non è). Da questo punto di vista, lo schema proposto di accordo di cooperazione replica la soluzione abbracciata dall’articolo 178 (rubricato significativamente “Norme in materia di concessioni autostradali e particolare regime transitorio”) del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, del comma 8 ter, che si è inteso superare proprio con il varo della norma speciale per determinate concessioni autostradali (fra cui proprio quella di Autostrada del Brennero – A22), di cui all’articolo 13 bis del decreto legge 16 ottobre 2017, n. 148 (convertito con modifiche dalla legge 4 dicembre 2017, n. 172).

Infine, sul percorso di affidamento della concessione autostradale a favore di Autostrada del Brennero S.p.A., trasformata in organismo in house providing, pesa la liquidazione delle quote in mano ai privati, in quanto ad oggi vige il requisito della partecipazione pubblica totalitaria.

L'aspetto maggiormente problematico è dato ad oggi – più che dal recesso del socio privato, che nel complesso in più occasioni si è dichiarato al riguardo disponibile - dalla fissazione del prezzo da riconoscere ai privati per la cessione delle loro quote. Al riguardo si rileva che, da un lato, si seguiranno da parte degli organi della società i criteri indicati dal Codice Civile (in special modo agli articoli 2437 ter e 2437 quater), dall'altra parte, andrà chiarita l'eventuale rilevanza sia delle risorse accantonate da Autostrada del Brennero S.p.A. per il finanziamento trasversale autostrada – ferrovia (Fondo pro ferrovia, previsto dall'articolo 2, comma 193, della legge 23 dicembre 1996 n. 662, ed attuato dall'articolo 55, comma 13, della legge 27 dicembre 1997, n. 449) sia degli extra profitti contestati in sede ministeriale con la scadenza della concessione al 30 aprile 2014.

In questo contesto è da menzionare l'affermazione del procuratore regionale della Corte dei Conti, sezione di Trento, in occasione della parifica del rendiconto 2018 della Regione, con cui è stato posto di fatto un limite di 50 – 70 milioni di Euro per questa operazione, pena l'avvio di un giudizio di responsabilità per danno erariale. Si tratta di una soglia che finora non ha convinto i privati, che ritengono che non sia stata formulata in modo appropriato rispetto ai criteri di stima.

Qualora la trattativa con i privati non si concretizzi nei tempi e nei modi auspicati, rimangono tre possibilità alternative:

1. la costituzione di Brenner Corridor S.p.A., che prevede un percorso molto articolato, laborioso e complesso, dovendosi trasferire il ramo di azienda e, soprattutto, richiedendo un esborso molto significativo da parte di tutti soci pubblici sottoscrittori del protocollo di intesa del 14 gennaio 2016;
2. il ritorno allo schema della gara con la relativa incertezza sull'esito, anche alla luce del criterio della massimizzazione delle entrate (più che della qualità tecnica del gestore) che lo Stato intende seguire;
3. la modifica dell'articolo 13 bis del decreto legge 16 ottobre 2017, n. 148 (convertito con modifiche dalla legge 4 dicembre 2017, n. 172), nella parte in cui consente – anche per un tempo predefinito - la presenza di privati anche in una società trasformata in house providing, dando esplicita attuazione alla novità voluta dalla Direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, relativa agli appalti pubblici.

Quanto all'ingresso di capitali privati nell'in house providing, il decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, all'articolo 16, comma 1, e il decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, all'articolo 5, comma 1, lettera c), sono perfettamente allineati, quando, in conformità al diritto europeo, queste forme di partecipazione dei privati non possono comportare l'esercizio dell'influenza determinante sulla persona giuridica controllata. Il testo unico delle società a partecipazione pubblica appare, tuttavia, più completo nel recepimento non solo perché a proposito della partecipazione privata usa il termine "*prescritta da norme di legge*" anziché per le sue forme "*previste dalla legislazione nazionale*", come fa il Codice dei Contratti Pubblici, ma, soprattutto, perché aggiunge che tale presenza del capitale privato non può tradursi in diritti di controllo o poteri di veto. Inoltre, tolti casi eccezionali da motivare, il testo unico delle società a partecipazione pubblica sancisce, elevandolo a criterio generale anche per le adesioni successive alla costituzione della società, la regola dell'evidenza pubblica per la selezione dei privati all'articolo 7, comma 5: "*Nel caso in cui sia prevista la partecipazione all'atto costitutivo di soci privati, la scelta di questi ultimi avviene con procedure di evidenza pubblica a norma dell'articolo 5, comma 9, del decreto legislativo n. 50 del 2016.*". Ora il

fatto che Autostrada del Brennero S.p.A. non solo è stata costituita prima dell'entrata in vigore della direttiva europea, ma conosce da tempo la partecipazione di operatori privati, pare giustificare una deroga, stabilita dallo stesso legislatore, alla regola dell'evidenza pubblica.

I soci pubblici di Autostrada del Brennero S.p.A. hanno condiviso da tempo in maniera unanime la volontà di perseguire la via del dialogo con gli Uffici della Commissione europea al fine di ottenere il via libera al mantenimento degli attuali soci privati all'interno della compagine societaria della futura concessionaria e la conseguente modifica dell'articolo 13 bis del decreto legge 16 ottobre 2017, n. 148 (convertito con modifiche dalla legge 4 dicembre 2017, n. 172).

Questa ipotesi può contemplare anche: (i) la presenza a tempo dei privati nella compagine sociale, in attesa che si definiscano in modo certo ed esente da profili giuridici gli elementi per la totale pubblicizzazione del capitale sociale; (ii) la sostituzione degli attuali azionisti privati con istituzioni private, che perseguono esclusivamente scopi di utilità sociale e di promozione dello sviluppo economico nei territori attraversati dall'autostrada Modena – Brennero. In subordine resta aperta la costituzione di Brenner Corridor S.p.A.: qui l'elemento critico non è solo rappresentato dal percorso assai impegnativo e relativo al trasferimento del ramo di azienda, ma anche dall'esborso molto impattante - per le loro finanze - da parte di tutti i soci pubblici sottoscrittori del protocollo di intesa del 14 gennaio 2016. Diversamente ragionando, in astratto esiste anche la gara pubblica con tutta l'incertezza tipica di una procedura competitiva, accentuata dalla massimizzazione delle entrate (più che della qualità tecnica del gestore) che lo Stato intende seguire.

Infine, pur essendo avversata dall'Autorità garante per la concorrenza e il mercato, la proroga dell'attuale concessione per un periodo da valutare può essere tecnicamente una soluzione spendibile in base alla grave congiuntura economica, derivante dall'emergenza epidemiologica da COVID – 19, e deve trovare la condivisione anche politica della Commissione europea. L'ipotesi della proroga è prevista espressamente dal Piano "Iniziativa per il rilancio «Italia 2020-2022»", elaborato per iniziativa del Governo nazionale dal Comitato di esperti in materia economica e sociale (noto anche come "Piano Colao" dal nome del coordinatore del comitato). Infatti, viene dato ampio spazio alla necessità di rilanciare gli investimenti per le infrastrutture strategiche e l'ambiente. Più specificatamente il "Piano Colao" ha inserito nella scheda 24 l'obiettivo di *"Negoziale un'estensione delle concessioni equilibrata e condizionata ad un piano di investimenti espliciti e vincolanti (ad es., nei settori autostrade, gas, geotermico e idroelettrico), coerenti con le macro-direttive del Green Deal europeo"*. Al riguardo viene fatto espresso riferimento alla decisione della Commissione Europea C (2018) 2435 del 27 aprile 2018 in termini alternativi al riconoscimento dell'investimento in tariffa. Inoltre, il finanziamento del tunnel ferroviario del Brennero, che viene assicurato a carico del concessionario autostradale, si inserisce fra le infrastrutture strategiche di rilevanza europea, per cui deve essere garantita la gestione unitaria del trasporto di persone e merci lungo il corridoio scandinavo - mediterraneo. Questa opzione è stata rilanciata recentemente dai soci pubblici con priorità rispetto anche ad altre opzioni nel frattempo presentate dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (fra cui la previsione legislativa di una clausola di riscatto delle azioni dei privati in deroga al Codice Civile e allo statuto sociale e del mancato computo del "Fondo Ferrovia" ai fini della liquidazione della loro quota). L'estensione - plausibilmente decennale - della concessione sarebbe correlata ad un programma di investimenti realisticamente cantierabili di circa Euro 2.000.000.000, in quanto le risorse sono disponibili. In questa maniera la soluzione costituirebbe concretamente un prezioso volano di rilancio dell'economia e di ammodernamento dell'infrastruttura autostradale.

C. LE PARTECIPAZIONI INDIRETTE DI MAGGIORE RILIEVO

1. Il comparto funiviario

A seguito dei nuovi indirizzi dettati dalla Giunta provinciale con deliberazione n. 1991 di data 26 ottobre 2015, con riguardo agli interventi di supporto all'infrastrutturazione turistica ed in particolare agli impianti funiviari e/o turistici e/o ricreativi, Trentino Sviluppo S.p.A. è intervenuta nel biennio 2015 – 2016 riducendo il numero delle partecipazioni detenute in società legate all'ambiente funiviario, riducendo così l'ammontare del capitale detenuto dalla società in partecipazioni.

Al 31 dicembre 2014 Trentino Sviluppo S.p.A. deteneva partecipazioni in 21 società collegate all'ambito funiviario, concernenti 14 ambiti sciistici, per complessivi Euro 93.200.000 in partecipazioni di capitale. Fino ad allora Trentino Sviluppo S.p.A. era intervenuta nel settore principalmente con capitale azionario.

1.1. I nuovi indirizzi

Fra il 2014 e il 2015 si è dato inizio ad un progetto per la revisione del sistema di intervento provinciale a favore delle stazioni sciistiche. Provincia e Trentino Sviluppo S.p.A. hanno, infatti, impostato un nuovo approccio al tema delle “funiviarie” con la definizione di linee strategiche di intervento condivise, che qui possono essere così riepilogate:

1. acquisizione a patrimonio pubblico di impianti (opere di innevamento, impianti di risalita, bacini di accumulo) e successiva messa a disposizione con contratti di locazione, ai fini di agevolare l'equilibrio economico delle società pesantemente condizionato dagli onerosi obblighi di manutenzione e dall'impatto degli ammortamenti, nella maggior parte dei casi determinanti forti perdite d'esercizio ad abbattimento del patrimonio sociale;
2. riduzione del peso di carattere partecipativo da parte di Trentino Sviluppo S.p.A., per stimolare la maggiore presenza di privati nella gestione.

I nuovi indirizzi provinciali a Trentino Sviluppo S.p.A., approvati con il provvedimento della Giunta provinciale n. 1991 di data 26 ottobre 2015, hanno previsto:

- la distinzione delle stazioni sciistiche tra: stazioni di “interesse locale” e stazioni non di interesse locale (o “di mercato”) secondo la disciplina di matrice europea, già richiamata nella deliberazione giuntale n. 542 di data 8 aprile 2016;
- la possibilità per Trentino Sviluppo S.p.A. di acquisto di impianti, sistemi di innevamento e altri *assets* turistici, anche se non di nuova realizzazione a valere sul fondo di cui all'articolo 33 della legge provinciale 13 dicembre 1999, n. 6, come strumento preferibile rispetto all'intervento nel capitale sociale;
- la possibilità per Trentino Sviluppo S.p.A. di acquisire *assets* in compensazione di crediti esistenti o in formazione (per crediti di difficile/impossibile pagamento), rinunciando quindi ai futuri incassi di locazione a fronte della proprietà dei beni che potrebbero esser acquisiti – previa perizia estimativa asseverata - al Fondo di cui all'articolo 33, comma 1, lettera a), della legge provinciale 13 dicembre 1999, n. 6;

questa previsione è utile per definire forme di pagamento “in natura”, tramite acquisizione di *assets* da parte di Trentino Sviluppo S.p.A. riducendo così l’esposizione ed il rischio di Trentino Sviluppo S.p.A. e, indirettamente, della Provincia, su crediti futuri e rispetto a prestiti già concessi per i quali potrebbero insorgere difficoltà nella restituzione;

- l’autorizzazione a Trentino Sviluppo S.p.A. ad intervenire, limitatamente alle località di interesse locale, per assegnazione in gestione di impianti a fune di proprietà pubblica a soggetti privati;
- l’identificazione dei bacini di accumulo di acqua e dei relativi sistemi e reti di adduzione e distribuzione dell’acqua sul territorio quali beni strategici per i quali la Provincia, per il tramite di Trentino Sviluppo S.p.A., intende promuoverne l’acquisizione tramite il fondo di cui all’articolo 33 della legge provinciale 13 dicembre 1999, n. 6, mantenendoli anche a disposizione della Protezione Civile/Vigili del Fuoco, dell’agricoltura, della zootecnia, del turismo oltre che delle Società Funiviarie per l’innevamento programmato delle piste da sci nella stagione invernale.

Si propone di proseguire con questi indirizzi anche per il periodo 2020 – 2022.

1.2. Esiti del riassetto

Nel biennio 2015 - 2016 Trentino Sviluppo S.p.A. è intervenuta, in attuazione dei nuovi indirizzi strategici, arrivando al 31 dicembre 2016 a detenere partecipazioni in 16 società legate all’ambiente funiviario, con n. 5 partecipazioni dismesse e una in fase di cessione.

Il capitale di Trentino Sviluppo S.p.A. in partecipazioni è passato da Euro 93.200.000 nel 2014 ad Euro 59.000.000 nel 2015, con una riduzione di Euro 34.200.000 anche a fronte dell’applicazione del nuovo principio contabile OIC 9.

Nel 2017 tale approccio ha portato a chiudere alcune nuove operazioni sul settore funiviario, fra le quali si segnalano come più significative le seguenti:

- ❖ Sviluppo Aree Sciistiche S.p.A., per l’area di Folgarida, prestito obbligazionario per Euro 21.031.865,82;
- ❖ Partecipazioni Territoriali S.p.A., per l’area San Martino, acquisto asset per Euro 7.896.250,16;
- ❖ Folgariaski S.p.A., acquisto asset per Euro 3.342.630,83;
- ❖ Pejo Funivie S.p.A., acquisto asset per Euro 2.339.612,92;
- ❖ Carosello Tonale S.p.A., acquisto asset per Euro 2.345.147,77;
- ❖ Funivie Col Margherita S.p.A., prestito obbligazionario per Euro 503.640,00;
- ❖ Turismo Lavarone s.r.l., acquisto asset per Euro 216.518,88;
- ❖ Trento Funivie S.p.A., acquisto asset per Euro 171.870,43.

Al 31 dicembre 2018 Trentino Sviluppo S.p.A. detiene partecipazioni in 15 società legate all’ambiente funiviario. Il capitale, valorizzato al valore nominale, di Trentino Sviluppo S.p.A. alla stessa data è di complessivi 63,6 milioni di Euro.

Nel corso del 2018 si sono formalizzate alcune nuove operazioni sul settore funiviario, fra le quali si segnalano, come più significative per importo e rilevanza, le seguenti:

1. Consortile Passo San Pellegrino S.p.A., per implementazione lavori sulla skiarea Passo San Pellegrino, è stato sottoscritto un aumento di capitale di Euro 150.000;
2. San Martino Rolle S.p.A., per la skiarea San Martino e in particolare per l'investimento per Colbricon Express, è stato sottoscritto un aumento di capitale di Euro 4.400.000; sempre nella stessa skiarea è stata dismessa la partecipazione in SITR nel corso del 2018;
3. Folgariaski S.p.A., acquisto asset per Euro 1.837.000 circa;
4. Pejo Funivie S.p.A., acquisto asset per Euro 798.000 circa;
5. Funivie Pinzolo S.p.A., acquisto asset per Euro 1.008.000 circa;
6. Panarotta S.r.l., acquisto asset nuovo impianto e altre miglorie sul demanio sciabile per complessivi Euro 1.600.000 circa.

Nel corso del 2019 sono state portate a termine le seguenti principali operazioni:

1. attuazione ultima fase di intervento per il rilancio della stazione sciistica San Martino – Passo Rolle, attraverso la sottoscrizione di prestito obbligazionario convertibile per Euro 2 milioni a favore della società San Martino – Passo Rolle S.p.A.;
2. cessione ai privati delle quote di Deleda Impianti Funiviari S.p.A., società costituita per la realizzazione del nuovo impianto a fune che collega Alba di Canazei a Col dei Rossi entrato in servizio il 18 dicembre 2015, per un importo di 5,64 milioni di Euro;
3. proseguo interventi a favore della stazione sciistica di Lavarone, e della Panarotta;
4. prima attuazione nell'ambito degli interventi di riqualificazione e potenziamento della proposta turistica dell'area delle Funivie di Pinzolo attraverso l'ultimazione dei lavori alla stazione intermedia di Plaza;
5. pista Aloch a Pozza di Fassa, acquisto asset per Euro 800.000.

2. Le società operanti nel campo dell'energia elettrica e dei servizi pubblici

Nel richiamare, per i maggiori dettagli, la Relazione tecnica al “Programma per la riorganizzazione e il riassetto delle società provinciali – 2016”, approvata con deliberazione giunta n. 542 di data 8 aprile 2016, si osserva che il tema dell'energia e dei servizi pubblici locali sta conoscendo una crescente attenzione a livello nazionale, mentre a livello provinciale deve essere recuperato spazio per iniziative che siano rispettose dell'autogoverno locale e al tempo stesso costruiscano reti di collaborazioni ed alleanze più stringenti.

2.1. Il settore dell'energia

Con riferimento specifico all'energia il Programma, adottato con deliberazione giunta n. 542 di data 8 aprile 2016, ha previsto il duplice indirizzo di riprendere in mano l'obiettivo della deframmentazione delle realtà locali presenti nel territorio trentino e di avviare, ai fini del consolidamento e della crescita, la verifica di opportunità extra provinciali, dando attuazione anche al criterio stabilito dall'articolo 1, comma 611, lettera d), della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (aggregazione di società di servizi pubblici locali di rilevanza economica). Queste linee sono state riprese e sviluppate dalla Giunta provinciale con l'adozione della deliberazione n. 1560 di data 29 settembre 2017 con la quale, ai sensi dall'articolo 7, comma 10, della legge

provinciale 29 dicembre 2016, è stata approvata la ricognizione delle partecipazioni possedute dalla Provincia autonoma di Trento al 31 dicembre 2016. Come noto, la Provincia, per il tramite di Trentino Sviluppo S.p.A., partecipa a FinDolomiti s.r.l., la quale, a sua volta, è socia direttamente di Dolomiti Energia Holding S.p.A.. Al riguardo sussistono pienamente gli elementi di fatto e di diritto che giustificano il mantenimento di tale quota sociale.

La riduzione della frammentazione delle gestioni nel settore dell'energia è da tempo uno degli obiettivi di questa Provincia, allo scopo di migliorare l'esercizio dell'aspetto industriale. Questo percorso, nonostante il decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, ed il suo recepimento, avvenuto all'articolo 7 della legge provinciale 29 dicembre 2016, n. 19, è stato implementato finora a ritmi assai modesti e va ripreso in mano. Infatti, rimangono valide le ragioni che spingono le società pubbliche verso un nuovo paradigma industriale, con l'ambizione di coniugare qualità del servizio, attenzione al sociale e sostenibilità ambientale con l'efficienza.

Di conseguenza le società minori, nel rispetto dell'autonomia dei loro soci di riferimento, potranno scegliere tra propri modelli di mercato o di autoprodotto oppure aggregarsi a Dolomiti Energia Holding S.p.A, opzione che, facendo salva un certo grado di autonomia, ha il pregio di rafforzare il territorio, ricondurre ad unità il disegno industriale, conseguire economie di scala e ridurre gli oneri organizzativi ed amministrativi.

Con riferimento alla possibilità di aggregazione con altri players per realizzare politiche sia di ottimizzazione (consolidamento delle attuali attività mediante investimenti) che di espansione (fusione con altre realtà) la direzione di Dolomiti Energia S.p.A. ha prefigurato più possibilità di aggregazione, fra cui, in particolare, quella con AGSM S.p.A.. Si tratta della società interamente controllata dal Comune di Verona che si occupa anche della distribuzione e vendita del gas e dei servizi ambientali, oltre ad avere produzione di energia elettrica (centrali idroelettriche di San Colombano e Ala in territorio trentino; centrale a combustione sul Mincio). Allora, l'ipotesi di integrazione con il soggetto veronese non è, tuttavia, andata a buon fine, ma recentemente sono ripresi i contatti con AGSM S.p.A. e AIM S.p.A., società del Comune di Vicenza, per costruire un partenariato. Relativamente ad altre opzioni la posizione non è stata ancora sciolta, anche se a livello nazionale la tendenza è verso un marcato processo di aggregazione sotto la spinta dei grandi *players* del Nord Italia quali IREN S.p.A. (Genova, Torino e Piacenza), Hera S.p.A. (Bologna e gran parte dell'Emilia Romagna con espansioni verso Treviso e Udine) e A2A S.p.A. (Milano e Brescia).

Si evidenzia che Dolomiti Energia Holding S.p.A. è una società quotata, avendo emesso a luglio 2017 uno strumento finanziario presso una borsa europea. La quotazione in Borsa può essere seriamente considerata nell'ambito di un piano di rafforzamento esterno al perimetro provinciale.

Per quanto concerne la distribuzione dell'energia elettrica, assunto quale servizio pubblico provinciale, la Provincia detiene e conferma la propria diretta partecipazione in SET Distribuzione S.p.A, controllata da Dolomiti Energia Holding S.p.A. ed affidataria del servizio in parola.

2.2. I servizi pubblici locali

Il Programma, adottato con deliberazione giunta n. 542 di data 8 aprile 2016, prevede l'obiettivo della semplificazione anche per il tema più generale dei servizi pubblici locali, *"rispetto ai quali il confronto con i Comuni, titolari dell'affidamento dei medesimi, va impostato nelle sedi e negli strumenti di condivisione, previsti dall'ordinamento"*.

A questo riguardo va ricordato che con il decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 è stato approvato il "Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica", pubblicato in

Gazzetta Ufficiale n. 210 di data 8 settembre 2016 ed entrato in vigore il 23 settembre 2016. Il legislatore provinciale è intervenuto, per dare applicazione nell'ordinamento provinciale, ove di competenza, a tale decreto, con la legge provinciale 29 dicembre 2016, n. 19.

L'articolo 7 integra l'articolo 24 della legge provinciale 27 dicembre 2010, n. 27, con l'aggiunta del comma 2 bis, che, tra l'altro, rimanda alla base negoziale fra Giunta provinciale e Consiglio delle Autonomie Locali per il disegno di più ampio respiro volto all'aggregazione dei soggetti che forniscono servizi, strumentali o di interesse e generale, in conformità agli obiettivi dello stesso testo unico nazionale.

Il tema, che riveste stretta rilevanza politica, mantiene la sua importanza, simile e, per certi aspetti, intrecciata a quella dell'energia, e, tuttavia, non può che essere affrontato mediante il confronto fra il vertice politico della Provincia e l'insieme dei Comuni interessati. Non si tratta tanto di esercitare la potestà primaria prevista per l'assunzione e la gestione dei servizi pubblici locali, ma di coordinare un piano di portata industriale.

3. Lo scalo aeroportuale di Verona

In attuazione dell'articolo 32 della legge provinciale 22 aprile 2014, n. 1, la Giunta provinciale con deliberazione n. 940 di data 9 giugno 2014, ha approvato la partecipazione in AEROGEST s.r.l. quale società di gestione dell'aeroporto di Verona Villafranca, conferendo la propria quota azionaria detenuta in Aeroporto Valerio Catullo S.p.A.. Nel "Programma per la riorganizzazione e il riassetto delle società provinciali – 2016", approvata con deliberazione giuntale n. 542 di data 8 aprile 2016, sono state illustrate – e vanno qui ribadite – le coordinate che giustificano questa soluzione.

Infatti, la costituzione di AEROGEST s.r.l. permette, da un lato, di valorizzare e potenziare il polo aeroportuale veronese, esplicando positivi effetti sulla competitività del sistema territoriale trentino, dall'altra parte, di concorrere a creare un sistema aeroportuale del Nord - Est, in modo da promuovere l'integrazione fra gli aeroporti di Verona e Brescia e quelli di Venezia e Treviso.

Il piano di investimenti, da tempo all'attenzione dei soci principali di Aeroporto Valerio Catullo S.p.A., potrà portare, in futuro, ad una diluizione della partecipazione pubblica, che potrà essere mantenuta in presenza di un presidio pubblico su questa infrastruttura e, quindi, tramite la sottoscrizione di idonei patti parasociali. Questa possibilità, che contempla la liquidazione di AEROGEST s.r.l., è subordinata alla proposta, tramite gara pubblica, di alienazione di una parte delle azioni pubbliche oppure di sottoscrizione di nuove azioni in sede di aumento di capitale.

D. LE NUOVE LINEE DI INTERVENTO

1. Considerazioni preliminari

Il “Programma triennale per la riorganizzazione e il riassetto delle società provinciali per il periodo 2018 -2020” ha confermato i contenuti del "Programma per la riorganizzazione e il riassetto delle società provinciali – 2016" aggiornandoli, per quanto necessario, coerentemente con decisioni nel frattempo sopravvenute ed adeguandoli nelle tempistiche, in modo da portare a compimento quanto non ancora attuato.

Ora, anche sulla base delle valutazioni elaborate dalla Commissione tecnica prevista nello stesso “Programma triennale per la riorganizzazione e il riassetto delle società provinciali per il periodo 2018-2020” si procede in questo capitolo all’istruttoria per la proposizione delle nuove linee di intervento, che completano quelle rivisitate o confermate nei precedenti capitoli.

2. Accorpare Trentino Sviluppo S.p.A. e Patrimonio del Trentino S.p.A.

La proposta di costituire un polo unico dello sviluppo e del patrimonio è contenuta, come è noto, nella Relazione tecnica al “Programma per la riorganizzazione e il riassetto delle società provinciali per il periodo 2018-2020”, adottata con deliberazione giunta n. 514 di data 12 aprile 2019.

La Commissione tecnica ha provveduto a validare questa ipotesi, sicuramente più realistica ed adeguata rispetto ad altre opzioni che la stessa Commissione ha indicato, senza fornire a corredo un apparato argomentativo e descrittivo.

2.1. Un solo polo per il patrimonio immobiliare e lo sviluppo territoriale

Il settore del patrimonio immobiliare della Provincia risulta attualmente gestito attraverso tre diverse società pubbliche, le prime due afferenti l’area della gestione immobiliare e dello sviluppo economico, la terza afferente l’area delle politiche sociali e di welfare:

1. Patrimonio del Trentino S.p.A. (controllata al 100%);
2. Trentino Sviluppo S.p.A. (controllata al 100%);
3. ITEA S.p.A. (controllata al 100%).

Le tre realtà presentano oggi alcune sovrapposizioni di natura gestionale-organizzativa e in termini di *know how* interno e operativo, gestendo tutte, per il perseguimento delle proprie finalità per conto della Provincia, attività di acquisizione, alienazione e gestione di diritti su beni immobili.

Ai fini della riorganizzazione delle società operanti in questo settore è stata scartata l’ipotesi di ridurre da 3 a 1 il numero di soggetti, pervenendo ad un unico soggetto che valorizzi e gestisca il patrimonio pubblico immobiliare della Provincia, specializzando le attività delle attuali singole società alle rispettive attività core. Infatti, in base al programma generale per il riassetto societario, approvato dalla Giunta provinciale con deliberazione n. 542 di data 8 aprile 2016, la funzione sociale assolta da ITEA S.p.A. non permette di far confluire il patrimonio di edilizia abitativa sotto l’egida di una società vocata alla valorizzazione immobiliare, se non eventualmente per la parte relativa agli immobili commerciali ovvero non

legati al bisogno abitativo. Per ITEA S.p.A. si è provveduto già nel capitolo B a dare conto di come riconfigurare l'interesse generale per lo sviluppo e la gestione dell'edilizia abitativa.

Le società su cui si è concentrata l'attenzione per il polo unico sono, quindi, Trentino Sviluppo S.p.A. e Patrimonio del Trentino S.p.A.. Unire sviluppo e patrimonio immobiliare in un interlocutore unico e specializzato consente alla Provincia una regia più performante delle proprie politiche pubbliche con conseguenti ricadute positive e rafforzate per i diversi settori della realtà economico – produttiva.



Va qui aggiunta un'altra considerazione, che scaturisce dal disegno unitario posto in essere dall'esercizio della delega normativa di cui alla legge 7 agosto 2015, n. 124, poi avvenuto con l'emanazione del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, che si qualifica come il testo unico in materia di società a partecipazione pubblica. Infatti, la disposizione dell'articolo 4 del decreto legislativo 19 dicembre 2016, n. 175, che ai commi 1 e 2 stabilisce i vincoli di scopo e attività nella costituzione o partecipazione di società pubbliche, introduce al comma 3 una previsione derogatoria, che interessa Patrimonio del Trentino S.p.A.. Quest'ultima, infatti, si occupa di ottimizzare e valorizzare il patrimonio immobiliare secondo l'articolo 14 della legge provinciale 10 febbraio 2005, n. 1.

Ora, se il conferimento di immobili costituisce l'unico modo per partecipare o costituire simili società e se la funzione di ottimizzare e valorizzare il patrimonio immobiliare non rientra nel perimetro dell'oggetto ordinariamente lecito, si fa forte l'opzione di aggregare tale società in Trentino Sviluppo S.p.A., che, giusto l'articolo 26, comma 2, beneficia della esenzione per esplicita inclusione nell'Allegato A sicuramente per l'articolo 4 e (plausibilmente, per i richiami ivi operati) anche agli articoli 5, 7, 8 e 17 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175.

L'accorpamento in una sola società rende ancora più importante il passaggio alla parte organizzativa e, quindi, l'orientamento delle attuali unità operative secondo un approccio sinergico sul piano delle funzioni, dei ruoli e dei processi. In alternativa alla fusione per incorporazione di Patrimonio del Trentino S.p.A. in Trentino Sviluppo S.p.A. potrà essere eventualmente valutata l'acquisizione delle azioni di Patrimonio del Trentino S.p.A. da parte di Trentino Sviluppo S.p.A., cui far seguire la procedura di liquidazione della prima da parte della società controllante.

Inoltre, va richiamata una delle linee di indirizzo stabilite dal "Programma per la riorganizzazione e il riassetto delle società provinciali – 2016": la dismissione – in assenza di interesse pubblico superiore ed alla luce del quadro di finanza pubblica provinciale - delle attività riguardanti aree già aperte al mercato ovvero di società che operano anche parzialmente in segmenti contendibili dal mercato. Per questa ragione deve proseguirsi nell'operazione di cessione delle quote detenute da Trentino Sviluppo (socio minoritario) in Lido Riva del Garda s.r.l., al fine di restituire al mercato un'attività caratteristica del medesimo, compatibilmente con le difficoltà che il turismo alberghiero sta conoscendo a causa dell'emergenza sanitaria da COVID – 19. Al riguardo andrà fissato un nuovo termine, visto

che solo da poco l'altro socio (maggioritario) di Lido Riva del Garda s.r.l. si è allineato a questa scelta.

2.2. Ulteriori vantaggi

Oltre a questi benefici si conseguirebbero altresì:

- ❖ la riduzione del numero delle società e il risparmio dei costi generali relativi all'eliminazione di un Organo di Amministrazione e di un Collegio Sindacale, che porta con sé un efficientamento della struttura organizzativa, nella misura in cui si considera anche l'oggettiva riduzione degli adempimenti amministrativi (fra cui: una gestione contabile anziché due);
- ❖ la gestione unitaria degli immobili, attualmente detenuti da Patrimonio del Trentino S.p.A., in una specifica sezione del Fondo previsto dall'articolo 33 della legge provinciale 13 dicembre 1999, n. 6, che potrà essere modificato a seguito di approfondimenti ulteriori;
- ❖ dall'articolo 4 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, si evince la deroga nei confronti delle società pubbliche identificate come "finanziarie regionali", che per il Trentino è stata individuata in Trentino Sviluppo S.p.A. (rispetto a determinati adempimenti, vincoli e norme che in parte sono diventati ed in parte diventeranno, una volta emanati anche i decreti attuativi previsti da questo testo unico, obbligatori per le altre società pubbliche).

3. Le proposte della Commissione tecnica

Il "Programma per la riorganizzazione e il riassetto delle società provinciali – 2016" ha messo in evidenza, tra l'altro, che l'azione di riduzione del numero e del carico di società provinciali passa attraverso un processo a più livelli:

- a) aggregazione per poli specializzati quali macro ambiti omogenei per settore di riferimento e per funzioni assegnate;
- b) valorizzazione dell'infrastruttura e del patrimonio - se ancora essenziale - di proprietà pubblica a fronte degli investimenti effettuati ed eventuale affidamento al mercato per le attività di gestione;
- c) ridefinizione in chiave strategica della missione d'interesse generale affidata alle società che operano in settori altamente specifici;
- d) dismissione – in assenza di interesse pubblico superiore ed alla luce del quadro di finanza pubblica provinciale - delle attività riguardanti aree già aperte al mercato ovvero di società che operano anche parzialmente in segmenti contendibili dal mercato.

La Commissione tecnica ha indicato, sulla base degli attuali esiti dell'intervento di razionalizzazione societaria:

1. quali ambiti siano ulteriormente rilasciabili al mercato rispetto a quanto programmato dalla Giunta provinciale con deliberazione n. 542 di data 8 aprile 2016;
2. quali azioni di efficientamento del Gruppo Provincia sia possibile mettere in campo.

3.1. La leva degli immobili

La Commissione tecnica, quando si è occupata di comprendere la finalità del polo unico dello sviluppo e del patrimonio, ha lanciato l'idea di costituire un "*veicolo societario immobiliare*", al fine di dotare la Provincia di un'ulteriore fonte con cui alimentare nel prossimo decennio la finanza pubblica provinciale.

Questo veicolo societario è concepito dalla Commissione tecnica come lo strumento che valorizza in modo unitario le potenzialità riferite al patrimonio disponibile presente in una pluralità di soggetti (Provincia autonoma di Trento, Patrimonio del Trentino S.p.A., Trentino Sviluppo S.p.A. e – per la parte non abitativa – ITEA S.p.A.). L'ipotesi illustrata intende, in altre parole, efficientare questo patrimonio, aumentarne la redditività e renderlo motore di ulteriori opportunità economiche ed occupazionali.

Qualora la Giunta provinciale accolga favorevolmente tale idea, si propone di affidare a Cassa del Trentino S.p.A. il compito di produrre uno studio di fattibilità, dove elencarne punti di forza e di debolezza nonché darne spessore giuridico ed economico, coinvolgendo le altre società provinciali interessate.

3.2. La rete provinciale a banda larga

Ad avviso della Commissione tecnica può essere messa in discussione la proprietà di Trentino Digitale S.p.A. in merito all'infrastruttura della rete a banda larga. La società provinciale, che ha ereditato questo rilevante asset da Trentino Network s.r.l., è tenuta a metterlo a disposizione degli operatori delle telecomunicazioni a condizioni eque, trasparenti e non discriminatorie, traendone poco più del 5% dell'intero fatturato. Gli esperti del settore ICT, presenti in Commissione tecnica, hanno chiaramente affermato che può essere conveniente alienare la rete a banda larga.

Anche in questo caso, se il vertice politico aderisce a questa ipotesi di lavoro, pare utile un supplemento di istruttoria, da assegnare alla competente struttura provinciale in materia di innovazione, energia e telecomunicazioni, la quale dovrà tenere conto della convenzione che disciplina i rapporti con la Provincia e che a suo tempo è stata sottoscritta con Trentino Network s.r.l., oggi incorporata per fusione in Trentino Digitale S.p.A.. Questo compendio di beni e risorse potrebbe, ad esempio, essere conferito tramite specifica norma provinciale, che intervenga pure sui contributi a suo tempo concessi, ad altra società partecipata (anche indirettamente) dalla Provincia, che competa alla pari nel mercato e non abbia sovvenzioni pubbliche, in modo da gestire la rete a fibra ottica in modo più imprenditoriale e assicurare la soddisfazione delle utilità di interesse generale.

Si ritiene sin d'ora importante che nell'ambito di questa iniziativa di valorizzazione venga valutato di preservare il controllo pubblico dell'infrastruttura, anche ricorrendo all'articolo 2447 bis del Codice Civile, in quanto fattore utile non solo alla riduzione del digital divide, ma anche all'erogazione dei servizi pubblici primari (istruzione, sanità, assistenza sociale, viabilità) e alla fornitura di adeguata connettività alle aree del settore produttivo e di quello terziario.

3.3. Le indicazioni per Hub innovazione Trentino

La Commissione tecnica è stata chiamata a valutare il mantenimento di "Hub innovazione Trentino società consortile a r.l.", nel frattempo trasformata in fondazione di partecipazione. Nel farlo, la Commissione tecnica ha tenuto conto dei risultati realizzati o potenziali, ha analizzato il rapporto tra benefici e costi e verificato le sovrapposizioni con il mandato

assegnato dall'ordinamento provinciale a Trentino Sviluppo S.p.A. quale agenzia di animazione territoriale. Inoltre, essa ha avuto la possibilità di tenere conto sia delle le considerazioni in sede di Stati Generali della ricerca sia del rapporto del Comitato per la Ricerca e l'Innovazione ai sensi dell'articolo 22 bis della legge provinciale 2 agosto 2015, n. 14.

Come è noto, "Hub innovazione Trentino società consortile a r.l." (in sigla HIT è stata costituita in data 7 settembre 2015 tra la Fondazione Bruno Kessler, la Fondazione Edmund Mach, l'Università degli Studi di Trento e Trentino Sviluppo S.p.A., per occuparsi di innovazione a supporto degli enti di ricerca costituenti il sistema STAR (sistema trentino della ricerca e dell'innovazione) e del sistema economico trentino. Più dettagliatamente lo scopo sociale di HIT è quello di *"promuovere e valorizzare i risultati della ricerca e l'innovazione del sistema Trentino al fine di favorire lo sviluppo dell'economia locale. Ha per oggetto l'attività di catalizzazione di innovazione, trasferimento tecnologico e scouting di opportunità di innovazione per i soci e indirettamente per il territorio della Provincia autonoma di Trento, a livello nazionale, europeo ed internazionale, negli ambiti tematici di specializzazione intelligente dei quali si fa promotrice direttamente e indirettamente la Provincia autonoma di Trento"*.

I rapporti tra la Provincia e gli enti soci di HIT, con particolare riferimento agli essenziali obiettivi di sostegno allo sviluppo economico locale, sono regolati attraverso uno specifico accordo, che definisce anche il contributo in termini di risorse finanziarie che la Provincia assegna ai singoli enti soci di HIT per l'attività (del consorzio un tempo ed ora) della fondazione.

La Commissione tecnica si è pronunciata a favore del suo mantenimento anche sulla scorta delle indicazioni del Forum provinciale per la ricerca, formulando una serie di raccomandazioni. Ha sottolineato, infatti, la necessità di ottimizzarne il coordinamento con i soggetti attivi della ricerca, ovvero con gli enti (privatistici) provinciali di ricerca (Fondazione Bruno Kessler e Fondazione Edmund Mach) e l'Università degli Studi di Trento. Inoltre, ha consigliato di ritagliare una missione distinta per HIT e non sovrapponibile rispetto a quello assolta da Trentino Sviluppo S.p.A.. Infine, ha suggerito di ridefinirne l'attuale configurazione quale fondazione di pari livello nel sistema provinciale della ricerca ed oggetto – allo stesso modo delle fondazioni provinciali della ricerca - di regolazione e finanziamento diretto tramite l'accordo di programma con la Provincia.

La Giunta provinciale ha ritenuto di accogliere le indicazioni, approvando con deliberazione n. 416 di data 27 marzo 2020 il disegno di legge di modifica della legge provinciale 2 agosto 2005, n. 14. La proposta è divenuta legge provinciale n..... di data

Anche per questa proposta si propone di effettuare una verifica dell'impatto con particolare attenzione ad alcuni nodi:

- ❖ il rapporto fra HIT e Trentino Sviluppo S.p.A.;
- ❖ il fatto che per le fondazioni provinciali di ricerca la trasformazione della conoscenza è immanente al loro essere ente di ricerca;
- ❖ il regime dell'ateneo di Trento, che, pur provincializzato in esito al decreto legislativo 18 luglio 2011, n. 142, è chiamato a far parte del sistema della ricerca e dell'alta formazione in base alla legge provinciale 2 agosto 2005, n. 14, quale soggetto autonomo costituzionalmente.

3.4. L'opzione Holding

La Commissione tecnica ha avanzato la proposta di serrare maggiormente le fila del Gruppo provincia, utilizzando lo strumento del gruppo societario, così come disciplinato dall'articolo 2497 e seguenti del Codice Civile. L'attività di direzione e coordinamento, ad avviso della Commissione, potrebbe essere svolta da nuova società oppure da un trasformato Centro Servizi Condivisi oppure assolta da una società provinciale già esistente (fra cui quella candidata naturale sarebbe Trentino Sviluppo S.p.A.). La società holding permetterebbe, secondo questa visione, di avere un controllo più stretto sia per i profili strategici che per quelli operativi.

Al riguardo sono noti gli avvertimenti della magistratura, in particolare, contabile sull'utilizzo delle società holding (dall'ambito finanziario, meramente operativo o promiscuo). Infatti, gli enti pubblici non riescono sempre ad esercitare in modo pienamente consapevole e compiuto i poteri di indirizzo e controllo propri dell'azionista nei confronti delle società partecipate. Questa criticità tende ad acuirsi, quando il modello adottato comporta l'interposizione di una società: nelle società indirette si attenua non solo il suo legame sociale, ma anche la qualità di socio con la titolarità dei diritti e poteri conseguenti. Ricorrendo alla società con funzioni di holding, si trasferisce dalla pubblica amministrazione alla società holding medesima:

1. il centro gestionale delle partecipazioni, con il rischio di rendere meno agevole e più opaco il doveroso processo di monitoraggio e controllo da parte dell'ente socio;
2. un consistente volume di risorse, con il rischio di sottrarlo non solo ai vincoli e ai controlli cui è soggetto l'ente pubblico, ma anche di spostare il vero baricentro decisionale dall'organo politico alla società partecipata.

Inoltre, occorre tenere presente che fra le società controllate direttamente dalla Provincia prevale in assoluto il modello in house providing, rispetto al quale la formula della società holding, pure ammessa dall'ordinamento, può creare delle disfunzionalità connesse all'esercizio del potere di controllo analogo.

Per queste ragioni la suggestiva proposta di una società holding per la Provincia autonoma di Trento presenta controindicazioni prevalenti sulle pur rilevabili utilità. Tuttavia, l'esigenza di rafforzare la funzione di holding, che oggi è attribuita alla Direzione generale, dall'articolo 18, comma 1, della legge provinciale 10 febbraio 2005, n. 1, appare meritevole di essere raccolta per la via interna all'organizzazione provinciale e non per quella esterna, suggerita dalla Commissione tecnica.

3.5. L'approfondimento fiscale

La Commissione tecnica di propria spontanea iniziativa ha inteso fornire una serie di coordinate in merito all'applicazione dell'IVA da parte delle società provinciali.

In termini generali, il tema ha sollevato diversi orientamenti sia giurisprudenziali sia dell'Agenzia delle Entrate, non sempre chiari né univoci. Ciò che rileva è che il disegno delle attività affidate alla società e la declinazione delle relative modalità costituiscono fattori decisivi ai fini dell'imposizione fiscale o meno.

Una volta esaminato l'atto di regolazione fra ente pubblico e la propria società, la domanda da porsi è se i contributi in tal senso erogati da una pubblica amministrazione ad una società (generalmente organizzata secondo il modulo dell'autoproduzione) siano mere movimentazioni di denaro, come tali non rilevanti ai fini IVA, ovvero trovino rispondenza in un rapporto obbligatorio a prestazioni corrispettive, come tali rilevanti ai fini IVA.

In base alla Circolare dell’Agenzia delle Entrate – Direzione Centrale Normativa -, 21 novembre 2013, n. 34/E, recante *“Trattamento agli effetti dell’IVA dei contributi erogati da amministrazioni pubbliche - Criteri generali per la definizione giuridica e tributaria delle erogazioni, da parte delle pubbliche amministrazioni, come contributi o corrispettivi”*, il punto di partenza è l’individuazione in base alla legge, specifica o meno, comunitaria o interna. Mancando questo riscontro, sono enumerati da parte dell’Agenzia delle Entrate dei criteri suppletivi, da impiegare secondo l’ordine gerarchico e caso per caso: (i) il beneficio viene erogato *“al verificarsi di presupposti predefiniti”* (ad esempio, si individua il beneficiario, in via diretta o indiretta, della somma definita come aiuto o agevolazione); (ii) l’amministrazione che eroga agisce in base all’articolo 12 della legge 7 agosto 1990, n. 241, attribuendo vantaggi economici di qualsiasi genere (sovvenzioni, ausili finanziari, contributi, sussidi) *“secondo i criteri e le modalità predeterminate, a garanzia di trasparenza ed imparzialità, cui le amministrazioni procedenti devono attenersi secondo le modalità stabilite dalla legge sul procedimento amministrativo”*; (iii) il procedimento per la concessione della somma *“è definito a livello comunitario ed attuato nell’ordinamento domestico attraverso bandi o delibere di organi pubblici”*; (iv) il socio pubblico eroga alla propria società *“apporti di capitale, esposti in bilancio all’interno del patrimonio netto”*, per cui si è al cospetto di un rapporto associativo e non sinallagmatico.

Per contro, se l’erogazione è conseguente ad uno schema negoziale riconducibile al Codice dei Contratti Pubblici (tramite procedura ad evidenza pubblica o affidamento in via diretta) in base all’omologo codice, lo schema riflette la corrispettività e, quindi, lo scambio di prestazioni. Anche in questa specifica situazione la circolare sopra richiamata, se manca il riferimento certo ad un contratto pubblico, ha esposto dei criteri sussidiari, sempre secondo l’ordine gerarchico per una valutazione caso per caso: (i) l’ente erogante acquista tutti o parte dei risultati dell’attività finanziata ovvero se ne avvale, stabilendo un nesso tra finanziamento ed attività finanziata; (ii) il sinallagma contrattuale è sancito dalla pattuizione di clausole risolutive o relative a penalità dovute per inadempimento; (iii) l’attività finanziata concretizza *“un’obbligazione il cui inadempimento darebbe luogo ad una responsabilità contrattuale”* e che può essere di dare, fare, non fare o permettere.

4. Decidere il destino del Centro Servizi Condivisi

In continuità con le previsioni del Piano di miglioramento della pubblica amministrazione per il periodo 2012 – 2016, adottato con deliberazione della Giunta provinciale n. 1696 di data 8 agosto 2012, l’articolo 2, comma 3 della legge provinciale 27 dicembre 2012, n. 25 (legge finanziaria provinciale 2013) ha individuato ulteriori azioni di efficientamento del sistema pubblico provinciale anche con riferimento alle società strumentali della Provincia. Tale articolo, introducendo il comma 3 bis all’articolo 7 della legge provinciale 27 dicembre 2010, n. 27, ha disposto che, ai fini della riorganizzazione del sistema pubblico provinciale, mediante processi di semplificazione, razionalizzazione e miglioramento dell’efficienza, la Giunta provinciale impartisca apposite direttive affinché le società strumentali della Provincia costituiscano un centro di servizi condivisi per la gestione unitaria delle risorse umane, degli affari generali, legali, contabili e finanziari, dei sistemi informativi e di altre funzioni di carattere generale. La medesima norma prevede altresì che, nel rispetto dell’ordinamento comunitario, il centro possa fornire servizi agli altri enti strumentali della Provincia e alle aziende di promozione turistica.

La realizzazione di tale Centro è stata collegata a significativi effetti, particolarmente, in termini di:

1. semplificazione della struttura organizzativa delle società;
2. economie di scala connesse ai maggiori volumi gestiti;

3. aumento della qualità e produttività dei servizi espletati per la maggiore specializzazione del personale;
4. standardizzazione dei processi interni;
5. efficientamento degli investimenti per il consolidamento delle soluzioni applicative in un'unica piattaforma;
6. valorizzazione dei centri di competenza esistenti con relativo aumento delle sinergie tra le società.

Con deliberazione n. 763 del 19 aprile 2013 la Giunta provinciale ha emanato le direttive alle società strumentali per la costituzione di un "Centro di servizi condivisi, che è stato costituito nella forma di Consorzio tra le 12 società strumentali della Provincia in data 27 settembre 2013. Il percorso di avvio e implementazione dell'attività del Centro servizi Condivisi è stato lungo ed articolato e non ha portato alla piena realizzazione di quanto programmato.

Si riproducono nei paragrafi successivi e per gran parte il quadro di insieme e le analisi contenute nella Relazione tecnica al "Programma triennale per la riorganizzazione e il riassetto delle società provinciali per il periodo 2018-2020", adottata con deliberazione giuntale n. 514 di data 12 aprile 2019.

4.1. La realizzazione del Centro Servizi Condivisi

Con deliberazione della Giunta provinciale n. 1595 del 2 agosto 2013 sono stati approvati, in attuazione dell'articolo 7, comma 3 bis, della legge provinciale 27 dicembre 2010, n. 27, gli schemi dell'atto costitutivo e del regolamento del "Centro Servizi Condivisi", Consorzio che è stato costituito tra le 12 società strumentali della Provincia in data 27 settembre 2013. Questa deliberazione ha altresì previsto la presentazione del calendario attuativo per l'operatività del "Centro Servizi Condivisi" e del piano economico-finanziario elaborato sulla base di un programma di attivazione progressiva dei servizi entro il 15 ottobre 2013.

A fine 2013 il "Centro Servizi Condivisi" ha rappresentato, oltre allo stato di attuazione del progetto, le possibili prospettive e le connesse criticità, chiedendo alla Provincia indicazioni specifiche in ordine al modello di implementazione.

A seguito dell'avvio della nuova legislatura, la Giunta provinciale ha approvato con deliberazione n. 588 del 17 aprile 2014 le direttive definitive per il 2014 per le agenzie e gli enti strumentali della Provincia ed al contempo, anche a voler ribadire l'assoluta rilevanza dell'iniziativa in oggetto, ha confermato l'attivazione del Consorzio quale strumento per il perseguimento degli obiettivi di ammodernamento, razionalizzazione ed efficientamento del sistema pubblico provinciale. Come si ricava dall'esame e dall'attuazione di quest'ultimo atto, ai fini della piena implementazione del Centro, la Provincia ha provveduto ad effettuare un'analisi di dettaglio delle funzioni che potranno transitare dalle singole società al "Centro Servizi Condivisi", individuando modalità e tempi di tale processo.

Nella relazione al disegno di legge "Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2015 e Bilancio pluriennale 2015-2017 della Provincia autonoma di Trento", poi divenuta legge provinciale 30 dicembre 2014, n. 15, è stata ribadita l'opportunità di concentrare in un soggetto unico a servizio delle società provinciali le attività e le funzioni non strategiche svolte dalle stesse (Centro servizi condivisi).

Nel corso del 2014 un consulente esterno ha aggiornato i dati relativi alle società del Consorzio ed ha affinato il modello, raccogliendo indicazioni con interviste e analisi presso tutte le società provinciali. Le conclusioni sono state presentate e discusse nell'assemblea dei consorziati, con la presenza della Provincia, tenutasi in data 2 dicembre 2014. In quella sede la

Provincia ha invitato le società e il Consorzio a presentare una proposta secondo le coordinate dello studio affidato all'esterno.

In conformità a questo disegno, del resto, la Giunta provinciale con deliberazione n. 2063 del 29 novembre 2014 ha approvato le direttive per le società controllate dalla Provincia di cui all'allegato C) alla medesima deliberazione e che sostituiscono integralmente le direttive di cui all'allegato C) alla deliberazione della Giunta provinciale n. 588 del 17 aprile 2014. Nello specifico, il paragrafo 7 dell'allegato C) in parola ha confermato il "Centro Servizi Condivisi" quale strumento per il perseguimento degli obiettivi di ammodernamento, razionalizzazione ed efficientamento del sistema pubblico provinciale previsto dal piano di miglioramento della Pubblica amministrazione, mentre ha rinviato a distinta deliberazione della Giunta provinciale la definizione delle modalità e dei tempi per la progressiva attivazione dei servizi da parte del Consorzio. Nel frattempo, è stato comunque disposto come il Consorzio sia tenuto ad offrire alle società strumentali i servizi afferenti:

- i controlli interni con particolare riferimento all'espletamento delle attività connesse al modello organizzativo di cui al decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, oltre che per l'attuazione degli adempimenti connessi alla legge 6 novembre 2012, n. 190, relativamente alla prevenzione della corruzione;
- gli adempimenti connessi alla disciplina in materia di trasparenza;
- l'attività di raccolta fabbisogni e analisi degli approvvigionamenti e/o degli acquisti ai fini di una standardizzazione anche con riferimento ai corrispondenti beni e servizi acquisiti dalla Provincia.

In conformità a questo disegno, nell'attuare l'allegato C della propria deliberazione n. 2063 del 29 novembre 2014, la Giunta provinciale, non avendo ricevuto proposte da parte né del Consorzio né delle società consorziate, ha disposto con la deliberazione n. 147 di data 9 febbraio 2015 in ordine al consolidamento del "Centro Servizi Condivisi", emanando – ai sensi dell'articolo 18 della legge provinciale 10 febbraio 2005, n. 1 - le direttive alle società strumentali controllate della Provincia nell'ambito degli interventi di riorganizzazione del sistema pubblico provinciale, coerenti con l'articolo 7, comma 3 bis, della legge provinciale 27 dicembre 2010, n. 27.

Nello stesso tempo si è reso necessario integrare l'Allegato B) della deliberazione giuntale n. 763 del 19 aprile 2013, con cui è stato deciso di attribuire a Cassa del Trentino S.p.A. l'attività di coordinamento tra le società controllate dalla Provincia e il mercato finanziario nella gestione della liquidità. Infatti, si è ritenuto di aggiungere anche la funzione di analisi finanziaria a supporto delle operazioni di competenza delle società strumentali della Provincia, che lo richiedano, nonché la implementazione del "cash pooling" delle stesse società.

Con deliberazione n. 1016 di data 22 giugno 2015 la Giunta provinciale ha approvato il piano temporale ed organizzativo per la progressiva attivazione dei servizi (I e II fase) a favore del "Centro Servizi Condivisi", richiamando espressamente le indicazioni svolte nella premessa. In particolare, è stato sottolineato che il piano evidenzia il carattere della gradualità nel trasferimento dei servizi, l'indicazione metodologica relativa alla formazione di gruppi di lavoro funzionali per la declinazione delle aree di cui alla I e II fase, con particolare riferimento a risorse umane ed organizzazione, sistemi informativi e sistemi contabili e l'importanza della trasformazione in società consortile a responsabilità limitata.

4.2. Considerazioni e richiami delle direttive provinciali

Il percorso intrapreso con l'adozione della deliberazione giuntale n. 147 di data 9 febbraio 2015 ha dato finora un livello di attuazione nettamente insufficiente e presenta, quindi, ancora aperte e da cogliere integralmente le prospettive insite in questo progetto.

Sul punto va evidenziato un doppio deficit di capacità di autogestione da parte del Consorzio:

1. l'assemblea del Centro Servizi Condivisi nella riunione del 2 dicembre 2014 non ha fatto seguire la presentazione di una proposta di implementazione, ragione per cui è seguita la deliberazione giuntale n. 147 di data 9 febbraio 2015;
2. le società e lo stesso Consorzio non hanno attuato la deliberazione giuntale n. 1016 di data 22 giugno 2015, in quanto non hanno formulato una proposta coerente con gli esiti dei gruppi di lavoro funzionali, costituiti nell'estate del 2015.

Pertanto, questa profonda difformità fra contenuto delle statuizioni provinciali e inottemperanza del Consorzio/delle società consorziate pone di fronte ad un'alternativa:

1. se si ritiene di ripensare globalmente e radicalmente il progetto relativo al Centro Servizi Condivisi, occorre rivedere le determinazioni sin qui assunte con le deliberazioni più volte menzionate, tutte vigenti e valide, anche se disattese o ignorate; al riguardo possono essere immaginate due opzioni:
 - il "Centro Servizi Condivisi" viene acquisito dalla Provincia per farne una techno – struttura a supporto del Gruppo Provincia; del resto, se le società non cedono "sovranità" ovvero non intendono "condividere" il personale per attività comuni e trasversali e comunque la Provincia non fa seguire al precetto impartito l'effettività (la cosiddetta "prescrittività"), va da sé che si potrà prendere atto dei servizi finora resi perlopiù dal Consorzio alla "holding" e si scala di grado:
 - i. si mette in piedi un altro organismo a totale partecipazione provinciale, con l'avvertenza che appare poco coerente la creazione di un'altra società rispetto alle tendenze nazionali e alle linee guida provinciali;
 - ii. una ipotesi subordinata potrebbe essere quella di implementare tale tecnostuttura presso una società esistente, anche se con la deliberazione giuntale n. 1909 di data 2 novembre 2015 è stata condivisa la tesi dei centri specializzati quali poli omogenei;
 - iii. una terza possibilità è l'ingresso della Provincia per una sola quota nel Consorzio, di cui assume (a questo punto) la guida, a condizione che:
 - (i) viene attivato il passaggio a SAP per tutte le società; (ii) si negoziano con le società le attività e la relativa tempistica, attuandolo in tempi brevi (6 – 12 mesi); anche in questo caso si aumenta, però, il numero delle partecipazioni provinciali e si mette ancora in prova la capacità della Provincia di dare effettività ai propri precetti;
 - il "Centro Servizi Condivisi" non è più oggetto di precetti o direttive o comandi da parte della Provincia, ma viene riconsegnato alle società quale loro strumento mediante l'abrogazione dell'articolo 2, comma 3 della legge provinciale 27 dicembre 2012, n. 25 (legge finanziaria provinciale 2013), che ha introdotto il comma 3 bis all'articolo 7 della legge provinciale 27 dicembre 2010, n. 27, da cui scaturisce tale iniziativa; così facendo, da un lato, si responsabilizzano le società in ordine al mantenimento del Consorzio e alla sua riqualificazione in struttura "leggera" per contenuti resi; dall'altra parte, la riqualificazione del personale e la riduzione della spesa correlata vengono affidati alla verticalizzazione determinata dall'aggregazione per poli, così come prefigurata dalla deliberazione giuntale n. 542 di data 8 aprile 2016, e all'implementazione del contratto collettivo di lavoro tipo di primo livello, previsto dall'articolo 58, comma 8 bis, della legge provinciale 7 aprile 1997, n. 7;

- una variante più radicale della penultima ipotesi è che all’abrogazione per legge consegue la direttiva alle società di sciogliere il Consorzio; si tratta di misura coerente con il livello deficitario di autogestione mostrato dalle società e, soprattutto, utile a condizione di una maggiore intensità nella riduzione del numero delle società (aggregazione fra Trentino Sviluppo S.p.A. e Patrimonio del Trentino S.p.A., ad esempio) e nel processo di gestione del personale societario (leve più stringenti nel contratto unico collettivo di primo livello ai fini della mobilità delle risorse umane e del controllo della spesa); il minor numero di società provinciali ed il loro aumentato tasso di specializzazione possono ridurre drasticamente l’elenco dei servizi conferibili al Consorzio, in quanto generali/uniformi/trasversali;
2. se, invece, si vuole mantenere questa linea di razionalizzazione e guidarla a risultati, risulta fondamentale che:
- il “Centro Servizi Condivisi” proceda senza remore a completare il piano temporale ed organizzativo, comprensivo degli aspetti economico-finanziari e di quelli inerenti il personale (ad oggi vistosamente carenti), così come approvato dalla Giunta provinciale con deliberazione n. 1016 di data 22 giugno 2015, nell’ambito delle indicazioni fornite dalla deliberazione giuntale n. 147 di data 9 febbraio 2016;
 - le società strumentali, a livello sia di amministratori sia di personale, orientino fattivamente e tempestivamente i propri processi organizzativi e lavorativi, allo scopo di valorizzare le professionalità interne da destinare al Consorzio medesimo.

Per ognuno degli scenari sopra esposti si riportano sinteticamente benefici e rischi:

- il “Centro Servizi Condivisi” viene acquisito in tutto o in parte dalla Provincia per farne una tecno – struttura a supporto del Gruppo Provincia:
 - a) possibile beneficio: si prosegue con i servizi finora resi perlopiù dal Consorzio alla “holding” e si riconfigura il Consorzio come una struttura leggera, di cui la Provincia assume la guida;
 - b) rischio: la previsione di un’altra società è in contrasto con le tendenze nazionali e le linee guida provinciali finora adottate in materia;
- il “Centro Servizi Condivisi” viene restituito alle scelte delle società mediante l’abrogazione dell’articolo 2, comma 3 della legge provinciale 27 dicembre 2012, n. n. 25
 - a) possibili benefici: si responsabilizzano le società in ordine al mantenimento o meno del Consorzio, visto che l’inottemperanza alle statuizioni provinciali deriva dalla condotta assunta; lato Provincia, la riqualificazione del personale e la riduzione della spesa correlata vengono affidati alla verticalizzazione determinata dall’aggregazione per poli e all’implementazione del contratto collettivo di lavoro tipo di primo livello; la variante più radicale è la chiusura del Consorzio quale misura provinciale conseguente all’abrogazione per legge dell’articolo di riferimento;
 - b) rischio: il fallimento del Consorzio quale strumento provinciale di ammodernamento ed efficientamento del sistema pubblico deriva dalla progressiva distanza che si è creata (non oggi, ma nel tempo) fra precetti provinciali e loro livello di (in)attuazione;
- il “Centro Servizi Condivisi” viene sciolto in conseguenza piena dell’abrogazione per legge dell’articolo di riferimento:
 - a) possibili benefici: si diminuisce il numero delle partecipazioni societarie e si aumenta la verticalizzazione mediante leve più stringenti sia nell’aggregazione per

poli e sia nell'implementazione del contratto collettivo di lavoro tipo di primo livello; le linee guida si liberano di uno strumento in quanto i suoi effetti positivi sono superati da quelli negativi e gli obiettivi possono essere più efficacemente (e realisticamente) perseguiti attraverso altre modalità; il minor numero di società provinciali ed il loro aumentato tasso di specializzazione possono ridurre drasticamente l'elenco dei servizi generali/uniformi/trasversali, che sono trasferibili ad un centro di servizio esterno alle stesse;

- b) *rischio*: la chiusura del Consorzio viene letta come fallimento del progetto e, quindi, della Provincia a fronte di reiterate delibere e consulenze esterne; tuttavia, proprio il successo del piano di riorganizzazione societaria potrebbe implicare che il Centro Servizi Condivisi non ha più ragione di esistere e la sua cessazione libera le risorse oggi dislocate a favore delle società maggiormente bisognose di quelle professionalità;
- il “Centro Servizi Condivisi” viene riconfermato ancora nella sua impostazione (sulla carta) attuale:
 - a) possibile beneficio: si prosegue in modo coerente rispetto al percorso, confermandone gli obiettivi che scaturiscono dalla messa a fattore comune di professionalità dislocate in più società per attività trasversali;
 - b) rischio: perdura la scarsa effettività delle determinazioni provinciali, accostabili alle note “grida manzoniane”.

4.3. Esiti della Commissione tecnica e proposta finale

La Commissione tecnica ha ritenuto che il Centro Servizi Condivisi vada soppresso, qualora si dia vita alla società holding, e che possa, al contrario, essere mantenuto in una configurazione alleggerita a supporto della Direzione generale quale struttura deputata alle funzioni di direzione e coordinamento del Gruppo Provincia.

Dato che si è già rigettata l'idea della società holding, non ha senso esaminare la prima ipotesi. Quanto alla seconda, da un lato, vanno riprese le considerazioni esposte nel precedente paragrafo, dall'altra parte, la storia anche di questo scorcio di 2020 dimostra l'inadeguatezza del Centro Servizi Condivisi a fungere da braccio operativo della Provincia e la propensione ad essere strumento di influenza nei confronti della stessa. Ma c'è di più. Questa strada non merita, soprattutto, di essere percorsa, in quanto sono prevalenti, in termini di riorganizzazione societaria, gli effetti positivi che derivano dalla riuscita della creazione di poli unici per ambiti tematici.

Si propone, pertanto, l'estinzione del Centro Servizi Condivisi, da perfezionare senza indugio. Quanto alle professionalità cresciute all'interno delle singole società, si ritiene che questo capitale umano non vada disperso, ma sia condiviso maggiormente con modalità più dirette e confacenti. La strada è già stata segnata dalla deliberazione della Giunta provinciale n. 1831 di data 22 novembre 2019, con cui sono state approvate le “Direttive per l'impostazione dei bilanci di previsione e dei budget da parte delle agenzie e degli enti strumentali della Provincia”. La soluzione che si prefigura è quella di mettere a disposizione queste professionalità, senza ricorrere ad una distinta scatola societaria, ma stringendo degli accordi fra società. Gli ambiti tematici di collaborazione possono essere identificati nel decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, nella tutela, protezione e riservatezza dei dati personali, nella consulenza finanziaria e in quella fiscale. A capo di ciascun ambito tematico andranno individuate, con il ruolo di referente, le singole società.

5. Le direttive provinciali: quali orizzonti

L'articolo 18 della legge provinciale 10 febbraio 2005, n. 1, attribuisce alla Provincia, in qualità di socio "controllante" il potere di indirizzo e coordinamento, ulteriormente specificato nell'articolo 7 della legge provinciale 12 maggio 2004 n. 4, novellato successivamente e da ultimo modificato l'articolo 7 della legge provinciale 28 dicembre 2009, n. 19.

E' previsto, infatti, che la Giunta provinciale adotti direttive, anche differenziate, nei confronti delle società controllate dalla Provincia, con l'obiettivo di perseguire gli impegni assunti con il patto di stabilità interno e di armonizzare gli strumenti di programmazione economica finanziaria delle precitate società con i corrispondenti strumenti di programmazione della Provincia.

5.1. L'inquadramento

Nello specifico, le direttive possono riguardare le modalità di impostazione dei documenti di programmazione economica finanziaria, il ricorso agli strumenti di sistema, le forme di gestione associata dei servizi, i criteri e le modalità per il reclutamento del personale e per il conferimento degli incarichi di consulenza e collaborazione, nonché i criteri per la razionalizzazione per particolari tipologie di spesa. In attuazione di quanto disposto dall'articolo 18 della legge provinciale 10 febbraio 2005, n. 1, e dall'articolo 7 della legge provinciale 12 maggio 2004, n. 4 del 2004, la Giunta provinciale ha approvato sin dal 2009 direttive alle proprie società controllate.

Sul punto è intervenuto anche il regime dettato dall'articolo 2, commi 2 e 3, della legge provinciale 27 dicembre 2010, n. 27. Infatti, questa disposizione:

- ❖ evidenzia il carattere generale della direttiva al patto di stabilità per una serie di soggetti che ricomprende le agenzie, gli enti strumentali di diritto pubblico e privato della Provincia, la Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura di Trento e le aziende pubbliche di servizi alla persona, oltre agli enti locali, richiamati e disciplinati dall'articolo 8 della medesima legge;
- ❖ collega l'utilizzo della direttiva all'articolo 79 dello Statuto Speciale di Autonomia in termini sia di obiettivi generali sia di riqualificazione della spesa pubblica;
- ❖ richiede sia modalità di verifica e monitoraggio per il rispetto delle direttive sia sanzioni per il mancato rispetto, stabilendo al riguardo per le figure dirigenziali il principio dell'incidenza anche sulla valutazione della retribuzione di risultato.

Questo profilo, peraltro, richiede che, una volta fissate le direttive, venga identificato con maggior puntualità il processo "applicazione delle direttive – verifica della loro osservanza" in relazione alle conseguenze in caso di mancato rispetto. Già oggi si evince che la responsabilità nel dare attuazione alle direttive è propria – per effetto della deliberazione giuntalesca che approva le direttive medesime - dell'organo di amministrazione dell'ente strumentale con una condivisione – precisata dalla disposizione provinciale - del direttore generale (ove previsto) e dei dirigenti nel complesso. Pertanto, si confermano questi criteri:

1. gli enti che fanno parte del Gruppo Provincia sono tenuti a conformarsi alle medesime regole generali in esecuzione degli impegni assunti da questa Provincia rendendo a riferimento l'arco temporale dell'atto che regola i rapporti fra l'ente e la Provincia stessa;
2. la responsabilità si riverbera in modo necessariamente diverso nei confronti:
 - a) dell'organo di amministrazione, perché se ne dovrà tenere conto:
 - ❖ in sede di rinnovo e/o revoca (se ne maturano le condizioni) della carica;

- ❖ ai fini dell'instaurazione dell'azione di responsabilità prevista dal Codice Civile;
- b) delle figure dirigenziali relativamente alla determinazione della retribuzione di risultato;
- c) dell'ente, perché, qualora non siano accolte le motivazioni a supporto dello scostamento, andrà recuperata la corrispondente quota mediante la riduzione del trasferimento (di risorse finanziarie, umane ed operative) nell'annualità successiva.

5.2. Il rapporto con la Finanza Pubblica

Ad oggi, gli statuti delle società controllate di cui all'allegato A della legge provinciale 16 giugno 2006, n. 3, prevedono che nell'amministrazione della società gli amministratori devono tenere conto delle disposizioni normative emanate dalla Provincia autonoma di Trento in materia di indirizzo e coordinamento delle attività delle società dalla stessa controllate e delle relative direttive e disposizioni attuative. In tal senso l'operato degli organi amministrativi deve uniformarsi:

- ❖ agli indirizzi strategici della Provincia, i quali si concretizzano nella definizione di indirizzi/obiettivi (anche puntuali), che devono essere perseguiti dalle società quali strumenti per l'attuazione delle politiche di programmazione "settoriale" della Provincia;
- ❖ alle direttive provinciali, volte a definire comportamenti gestionali di base uniformi e a fornire indirizzi comuni per il perseguimento degli obiettivi economico - finanziari della Provincia, anche in una logica di Gruppo, ai fini del mantenimento dei positivi giudizi di affidabilità finanziaria rilasciati a favore della Provincia, nonché al concorso nel raggiungimento degli impegni assunti dalla Provincia con il patto di stabilità interno.

Come previsto dalla citata deliberazione n. 1831 di data 22 novembre 2019: *“gli amministratori rispondono del rispetto delle presenti direttive e nella relazione sulla gestione di cui all'articolo 2428 del Codice Civile, ovvero nella nota integrativa qualora la prima non venga redatta, danno conto del rispetto delle medesime. Sul rispetto delle direttive vigila il collegio sindacale effettuando le opportune verifiche in sede di controlli periodici e redigendo le relazioni che corredano gli strumenti di programmazione e reporting; del rispetto delle direttive è inoltre data evidenza nell'ambito della relazione al bilancio”*.

La modifica all'ordinamento finanziario statutario recata dalla legge 23 dicembre 2014, n. 190, che ha recepito i contenuti del cosiddetto “Patto di garanzia” - siglato il 15 ottobre 2014 tra la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol, la Provincia autonoma di Trento, la Provincia autonoma di Bolzano e lo Stato – ha introdotto quale elemento innovativo nella regolazione dei rapporti finanziari tra le predette autonomie del Trentino-Alto Adige e lo Stato il riferimento al sistema territoriale regionale integrato, costituito dalla Regione, dalle Province, dagli enti locali, dai relativi enti e organismi strumentali, pubblici e privati, dalle aziende sanitarie, dalle Università, dalle Camere di Commercio e dagli altri organismi ad ordinamento regionale e provinciale finanziati in via ordinaria dalla Regione e dalle Province.

Il predetto modello prevede che gli enti del sistema territoriale di ciascuna Provincia garantiscano un concorso complessivo unitario agli obiettivi di finanza pubblica, concorso quantificato nell'ambito del Patto di garanzia, che ha individuato anche i criteri per il relativo aggiornamento. Si tratta di una forma di responsabilità solidale del sistema territoriale provinciale integrato verso lo Stato nell'ambito del quale la Provincia assume il ruolo di garante.

In tale contesto l'articolo 79, comma 4, dello Statuto prevede una clausola di esaustività riguardo agli oneri posti a carico del sistema territoriale integrato che sottrae gli enti che lo compongono alle disposizioni statali che prevedono obblighi, oneri, accantonamenti e riserve all'erario o concorsi comunque denominati, ivi inclusi quelli afferenti il patto di stabilità interno, diversi da quelli previsti dal nuovo ordinamento finanziario statutario. Peraltro, la clausola di esaustività trova applicazione in quanto la Provincia adotta per sé e per gli altri enti del sistema autonome misure di razionalizzazione e di contenimento della spesa idonee ad assicurare, con riferimento al sistema medesimo, il rispetto delle dinamiche della spesa aggregata delle Amministrazioni pubbliche previsto a livello nazionale, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea. In merito, il Patto di garanzia ha confermato, rafforzandolo, un modello già introdotto nell'ordinamento statutario a seguito dell'Accordo di Milano del 2009 e recepito nell'impianto normativo provinciale con l'articolo 2 della legge provinciale n. 27 del 2010, che prevede l'emanazione di specifiche direttive nei confronti delle agenzie e degli enti strumentali sia per garantire il concorso dei medesimi soggetti agli obiettivi di finanza pubblica, che per la razionalizzazione e il contenimento di specifiche voci di spesa.

Il concorso agli obiettivi di finanza pubblica previsto dall'ordinamento statutario rende necessario delineare politiche di entrata e di spesa con effetti anche sugli enti del sistema territoriale provinciale integrato e sui comportamenti e sulle scelte gestionali degli stessi, finalizzate al perseguimento del predetto obiettivo. Ciò impone che gli sforzi fatti per il contenimento della spesa vadano tenuti fermi sul piano degli esiti fattuali, potendo ora privilegiare l'approccio più orientato ai risultati e meno alla dimensione contabilistica.

In questa cornice sarà possibile procedere alla semplificazione delle regole base valide per tutto il Gruppo Provincia, alla differenziazione dei regimi a fronte di specifici interessi strategici della Provincia e alla graduazione dei vincoli di spesa in ragione di soglie che misurano la solidità economico – finanziaria della società, esonerando o attenuando i vincoli di spesa per le società che le superano positivamente.

5.3. Il personale

L'articolo 2 della legge provinciale 27 dicembre 2010, n. 27, prevede l'emanazione di specifiche direttive nei confronti delle agenzie e degli enti strumentali, al fine di garantire il concorso dei medesimi soggetti agli obiettivi di finanza pubblica e per conseguire la razionalizzazione e il contenimento di specifiche voci di spesa. La legge provinciale 3 aprile 1997, n. 7, prevede, nei confronti degli enti strumentali, le modalità e i criteri per il reclutamento del personale e dispone, inoltre, che la Giunta, con le direttive fissi i limiti al costo del lavoro, stabilisca i criteri e le modalità per il contenimento degli oneri contrattuali e definisca le modalità per il controllo delle dotazioni di personale.

Tenuto conto del quadro normativo sopra delineato, con l'allegato D alla deliberazione giuntale n. 2018 del 1° dicembre 2017, la Giunta provinciale allora in carica ha adottato le direttive sul personale degli enti strumentali della Provincia a valere per gli anni 2018 e 2019. Successivamente, anche nelle more della revisione del complesso delle direttive in parola, alla luce delle risultanze dei lavori della Commissione tecnica, nominata con propria deliberazione n. 646 di data 13 maggio 2019, sono state adottate alcune specifiche deliberazioni al fine di corrispondere ad esigenze relativamente alla gestione e alla spesa di personale ritenute urgenti e indifferibili.

Con deliberazione n. 1935 di data 4 dicembre 2019, la Giunta provinciale ha adottato, pertanto, a valere per l'anno 2020, le direttive in materia di personale degli enti strumentali provinciali, di cui alle lettere b) e c) dell'articolo 33, comma 1, della legge provinciale n. 3 del

2006. Nell'Allegato A) di questa deliberazione, la parte II, lettera A, è dedicata alle società e contiene indicazioni riguardo al trattamento economico del personale e alla relativa assunzione, nonché alle collaborazioni e ai limiti di spesa in materia di personale e collaboratori. Per gli enti strumentali tenuti alla redazione di bilanci/budget di durata pluriennale, i limiti definiti nelle direttive a valere per l'anno 2020 devono essere ritenuti validi anche per gli esercizi 2021 e 2022.

La Commissione tecnica al riguardo non ha fornito indicazioni specifiche, se non quelle assorbite dall'opzione Holding. Anche in questo caso si ritiene maturo il passaggio da un rigido controllo della singola operazione ad una visione incentrata sul binomio efficacia/efficienza nel quadro di una sana e corretta gestione economico – finanziaria della società

5.4. Il ricorso agli indicatori

L'organizzazione dell'agire pubblico per società, soprattutto quando non operano sul mercato, ma rispondono ad uno schema di autoproduzione di beni e servizi, è esposta al rischio tipico delle situazioni monopolistiche, le cui conseguenze, se non si ricorre all'antidoto della valutazione, anche in termini di obiettivi e risultati, si traducono, da un lato funzionale, nella rigidità strutturale e nella scarsa innovazione e, da un lato gestionale, nella tendenza a costi crescenti e servizi meno qualificati.

La progressiva attuazione del “Programma per la riorganizzazione e il riassetto delle società provinciali – 2016”, confermato dalla “Ricognizione straordinaria delle partecipazioni possedute dalla Provincia” approvato con deliberazione n. 1560 del 29 settembre 2017, ai sensi dell'articolo 7 della legge provinciale n. 19/2016, ha posto le basi per l'individuazione, a livello sperimentale, di indicatori di performance, sia di carattere operativo che economico-finanziario, da utilizzare per l'assegnazione di obiettivi specifici a ciascuna società, che tengano conto delle peculiarità delle singole società e quindi consentano di migliorare il rapporto tra risorse impiegate e risultati raggiunti. Con tale finalità, avvalendosi del supporto del Centro Servizi Condivisi, è stato individuato, in via sperimentale per gli esercizi 2018 e 2019 e da utilizzare, previa verifica, anche per il 2020, per le società controllate dalla Provincia, un primo set di specifici indicatori, quali strumenti di miglioramento dei processi volti alla responsabilizzazione delle società medesime nel conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, all'affidamento diretto di funzioni a società qualificabili come in house, alla valutazione della adeguatezza degli specifici programmi di valutazione del rischio aziendale, nonché al miglioramento dei livelli di efficienza e di efficacia nell'utilizzo delle risorse pubbliche in coerenza con i principi generali di buona amministrazione.

Questo cambiamento di prospettiva deve avvenire attraverso l'individuazione di ulteriori ed idonei meccanismi di regolazione della funzione assegnata e di selezione - valutazione di obiettivi di importanza alta anche attraverso la combinazione di un benchmarking europeo (e non solo italiano) e di un adeguato budgeting, nonché grazie all'identificazione di obiettivi di natura strategica, misurabili e soggetti a valutazione

Appare fondamentale dare alla procedura di valutazione delle performance sia un carattere sistematico sia un orizzonte di medio termine, tenendo conto delle risorse allocate. Di conseguenza, sono requisiti indispensabili:

- a) la distinzione tra indicatori e obiettivi;
- b) la condivisione degli indicatori (di prodotto, processo e risultato), che devono corrispondere a definizioni tecniche univoche (almeno tendenzialmente fare riferimento a sistemi informativi standardizzati ed essere soggetti a verifica e certificazione);

- c) la definizione della procedura con la quale la Provincia autonoma di Trento, nell'ambito del proprio ruolo di finanziatore e di responsabile di scelte di indirizzo strategico, assegna alla società degli obiettivi quantitativi riferiti a ciascuno degli indicatori.

Sulla lista degli indicatori strategici, la Provincia potrà fissare obiettivi di crescita rispetto alla *baseline*, definendo anche il relativo periodo di osservazione, tenendo conto che l'obiettivo di crescita può essere espresso in forma assoluta ("raggiungere il livello di") oppure relativa ("crescere del x%") e deve tener conto del dato di partenza.

5.5. La ripresa del Contratto unico di lavoro per le società a controllo provinciale

Il percorso volto alla definizione del contratto collettivo di lavoro tipo di primo livello per i dipendenti delle società controllate non è giunto fino ad ora all'esito sperato. Sul tavolo resta lo schema di contratto unico redatto in collaborazione con APRAN, Centro Servizi Condivisi e referenti delle società partecipate.

A tale proposito si ricorda che l'articolo 58, comma 8 bis, della legge provinciale 3 aprile 1997, n. 7, così come introdotto dall'articolo 31, comma 6, della legge provinciale 30 dicembre 2014, n. 14, autorizza l'Agenzia Provinciale per la Rappresentanza Negoziante (APRaN) a stipulare con le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative contratti collettivi tipo di primo livello:

- volti a definire la disciplina applicabile ai rapporti di lavoro alle dipendenze degli enti strumentali di diritto privato (associazioni, fondazioni e società qualificate come strumentali dall'articolo 33, comma 1, della legge provinciale 16 giugno 2006, n. 3);
- per finalità di contenimento della spesa pubblica e di omogeneizzazione del trattamento economico e normativo del personale dipendente degli enti in parola;
- in conformità alle direttive impartite dalla Giunta provinciale;
- con l'integrazione senza oneri, per la trattativa, da un componente designato dagli enti a cui si riferisce la contrattazione;
- con la possibilità che la Giunta provinciale, nell'individuare gli enti, tenga conto anche delle caratteristiche del settore in cui essi operano.

In tale scenario è stato rimarcato l'interesse del Gruppo Provincia a giungere ad un quadro giuridico – economico uniforme per le società che vi appartengono, a fronte di un interesse della singola società che deve essere presidiato per il valore in sé e che al tempo stesso va evitato si ponga in conflitto con quello della capogruppo. Pertanto, nel rispetto degli indirizzi che questa Provincia formalizza ad APRaN quale organismo tecnico, è parso indispensabile che il processo finalizzato alla sottoscrizione del contratto collettivo di lavoro tipo di primo livello fosse aperto da direttive nei confronti delle società strumentali, in quanto ne devono prevedere termini e modalità, e concluso da successiva direttiva con cui il contratto collettivo di lavoro tipo, così sottoscritto, viene fatto proprio dalla singola società quale ente strumentale della Provincia. Tenuto, quindi, conto che l'indicazione della Provincia era quella di procedere ad una graduale armonizzazione dei trattamenti contrattuali all'interno delle sue società, si è spinto per definire gli aspetti giuridici ed economici di carattere generale conseguenti all'introduzione del contratto di lavoro tipo, e consentirne la successiva effettiva applicazione nelle società del Gruppo provincia. Allo scopo di contemperare l'interesse della capogruppo e l'autonomia della singola società controllata, si è reputato opportuno prevedere quale bilanciamento la possibilità che i consorziati rilascino idoneo mandato con procura speciale,

soprattutto pensando al collegamento fra il regime generale del contratto tipo di primo livello e le oggettive peculiarità facenti capo alle diverse realtà societarie. Sotto questo profilo preme precisare che il contratto collettivo tipo di primo livello dovrebbe fare rinvio a specifici accordi aziendali di secondo livello limitatamente ad aspetti distintivi delle singole società.

Con l'apertura delle trattative due sono state le alternative praticabili per l'individuazione del modello negoziale:

- 1) modello originario di contratto collettivo unico delle società strumentali, per il quale avremo:
 - ❖ una vigenza correlata a quella dei comparti del sistema pubblico provinciale, anche per il finanziamento dei miglioramenti contrattuali;
 - ❖ un contenuto autonomo da definire integralmente, nel rispetto dei criteri di contenimento della spesa e di omogeneizzazione nella disciplina;
 - ❖ dei riferimenti selettivi al comparto provinciale maggiormente vicino (quello delle autonomie locali) ovvero l'ancoraggio, tramite opportune modifiche del sistema dei comparti, ad un nuovo comparto relativo agli enti strumentali a carattere privatistico" nell'ambito del sistema di contrattazione del personale dipendente dal sistema provinciale;
 - ❖ una duplice strutturazione (contratto collettivo di lavoro sulla base del contratto collettivo tipo, accordi aziendali);
- 2) modello derivato di contratto collettivo unico, individuato fra i contratti collettivi nazionali applicabili, per il quale avremo:
 - ❖ una condizione di eterodefinizione sia per la vigenza che per i costi dovuti ai miglioramenti contrattuali;
 - ❖ una dipendenza da classificazioni non immediatamente pertinenti per le complessive società di sistema;
 - ❖ un forte rinvio all'accordo integrativo territoriale quale necessario quadro di riferimento per gli accordi aziendali anche in materia di classificazione del personale e trattamenti economici (quali premi e superminimi);
 - ❖ una triplice strutturazione (contratto collettivo nazionale prescelto, accordo integrativo territoriale, accordi aziendali).

La Commissione tecnica ha affrontato questa tematica legata alla prosecuzione del processo di definizione di un contratto unico di lavoro per i dipendenti delle società provinciali. Nella sua istruttoria essa ha trovato una significativa criticità nel fatto che l'applicazione di un nuovo contratto collettivo implica la disdetta dei contratti in essere con effetto al termine del triennio di validità degli stessi, termine che risulta differente tra i diversi contratti presenti. In base agli approfondimenti svolti, alla fine ha indicato nel contratto collettivo del terziario privato, che, tuttavia, si basa sulla logica dei minimi tabellari, incrementabili da assegni ad personam o superminimi. Proprio queste due variabili, che irrigidiscono la spesa pubblica e bloccano la mobilità di sistema, favorendo solo quella episodica, sono superabili con l'adesione ad un contratto collettivo basato sui massimi tabellari.

Si ritiene sul punto di rimandare la scelta ad un confronto, da perfezionarsi con un protocollo di intesa, fra la Giunta provinciale e le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative. Il quadro di riferimento rimane quello definito dall'articolo 58, comma 8 bis, della legge provinciale 3 aprile 1997, n. 4, che prevede l'emanazione di direttive mediante deliberazione.

Un secondo accorgimento può consistere, poi, nella sottoscrizione di tale contratto all'inizio con almeno due società provinciali e, in una seconda fase, nella sua estensione ad altre realtà nel rispetto delle relazioni sindacali.

Queste indicazioni, infine, potranno essere anche differite, qualora da parte della Giunta provinciale si individua come pre - condizione necessaria rispetto all'esigenza di un quadro omogeneo per la fonte contrattuale collettiva e per la mobilità del personale societario provinciale il consolidamento delle operazioni di riordino dei vari ambiti di attività (sviluppo e patrimonio, edilizia abitativa, informatica e telecomunicazioni).

E. IL QUADRO D'INSIEME

1. Considerazioni preliminari

L'attuale articolazione del Gruppo Provincia è fissata dall'impianto pluricentrico della legge provinciale 16 giugno 2006, n. 3, e trova il suo fondamento nella constatazione che la complessità e la frammentazione progressive della società ha imposto l'abbandono del tradizionale modello organizzativo di ente pubblico incentrato su una forte burocrazia gerarchica. Pertanto, è stata disegnata una nuova organizzazione, strutturata su più livelli di governo interni (dipartimenti e agenzie) ed esterni (enti strumentali di diritto pubblico e privato), nella quale il ruolo della Pubblica Amministrazione non è più dato dall'attività di produzione diretta di servizi, ma si riflette nella definizione e nel coordinamento di politiche pubbliche condivise, allo scopo di incrementare la capacità e la flessibilità di risposta ai mutamenti nel contesto esterno.

Nell'ambito di tale sistema si collocano, oltre alle agenzie, agli enti pubblici e alle fondazioni, anche le società della Provincia, per le quali va operata una netta distinzione:

- (i) tra le partecipazioni minoritarie, che non costituiscono un modello organizzativo dell'attività della Provincia e nelle quali la stessa non ha un effettivo e diretto potere di intervento sulle scelte organizzative e gestionali;
- (ii) e le società controllate che, ai sensi dell'art. 33 della legge provinciale 16 giugno 2006, n. 3, compongono il sistema che la Provincia ha organizzato sia per l'esercizio delle funzioni istituzionali sia per le attività di servizio strumentali.

Tra le società controllate assumono una rilevanza strategica le società quali strumenti di sistema, che operano a supporto di tutti gli enti e soggetti pubblici operanti sul territorio provinciale in un'ottica di razionalizzazione e specializzazione delle attività e delle funzioni e conseguentemente degli investimenti strutturali, tecnologici e professionali. Infatti, attraverso il perseguimento di economie di scala e di qualità, tali strumenti possono e devono contribuire alla riqualificazione della spesa complessiva del settore pubblico provinciale sia in termini di investimento che di gestione dello stesso.

In termini generali le società controllate quali elementi dell'organizzazione del sistema pubblico provinciale sono assoggettate alle direttive che la Provincia emana nell'ambito del processo di razionalizzazione dell'intervento pubblico e di contenimento della spesa attivato negli ultimi anni.

2. La rappresentazione grafica del Gruppo Provincia

Si fornisce l'organigramma completo delle società, dove è presente la Provincia, aggiornato al 31 dicembre 2018.

PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO

Aerogest S.r.l. - 30,27%

Aeroporto Catullo S.p.a. - 47,02%

Autostrada del Brennero S.p.a. - 7,40%

A.R.C. Autostrada Regionale
Cispadana S.p.a. - 51%

Autostrada Campogalliano
Sassuolo S.p.a. - 51%

Autostrada Torino Milano S.p.a. - 0,66%

Centro Ricerche Stradali S.p.a. - 10%

Confederazione autostrade
S.p.a. - 16,67%

Interbrennero S.p.a. - 3,31%

Istituto per Innovazioni Tecn. Scarl
- 36,21%

Sadobre S.p.a. - 100%

SIAS S.p.a. - 0,29%

S.T.R. Brennero Trasporto Rotaia S.p.a.
- 100%

Cassa Centrale Banca S.p.a. - 0,73%

Alto Garda Servizi S.p.a. - 0,81%

Assicura Cooperazione Trentina S.r.l.
- 39%

Assicura Group S.r.l. - 100 %

Bancomat S.p.a. - 2,80%

Bio Energia Fiemme S.p.a. - 2,55%

Cabel S.p.a. - 7,66%

Casse rurali Raiffeisen Finanziaria S.p.a.
- 50%

Centrale casa S.r.l. - 100%

Centrale Credit & Real Estate Solutions S.r.l.
- 100%

Centrale Gestione Immobiliare S.r.l.
- 10%

Centrale Soluzioni Immobiliari S.r.l.
- 100%

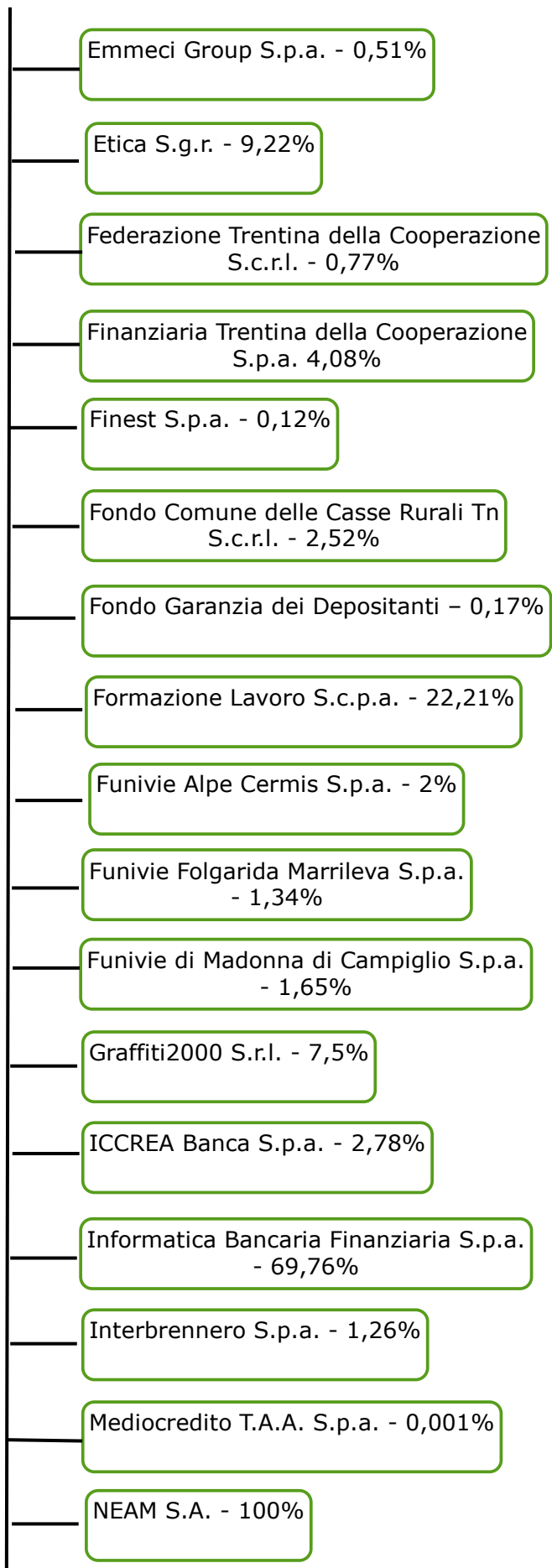
Centrale Trading S.r.l. - 32,50%

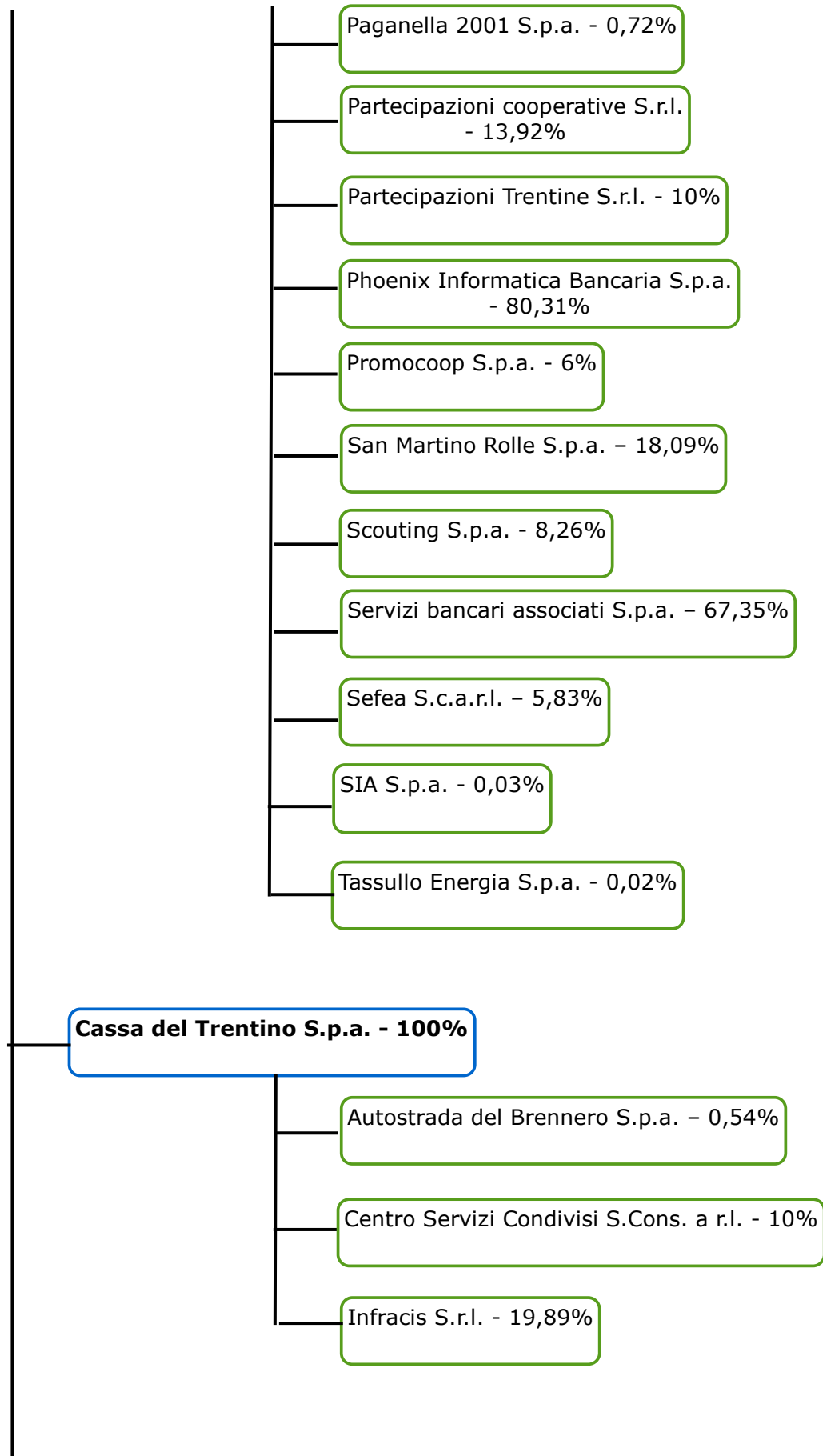
Cesve S.p.a. consortile - 25,09%

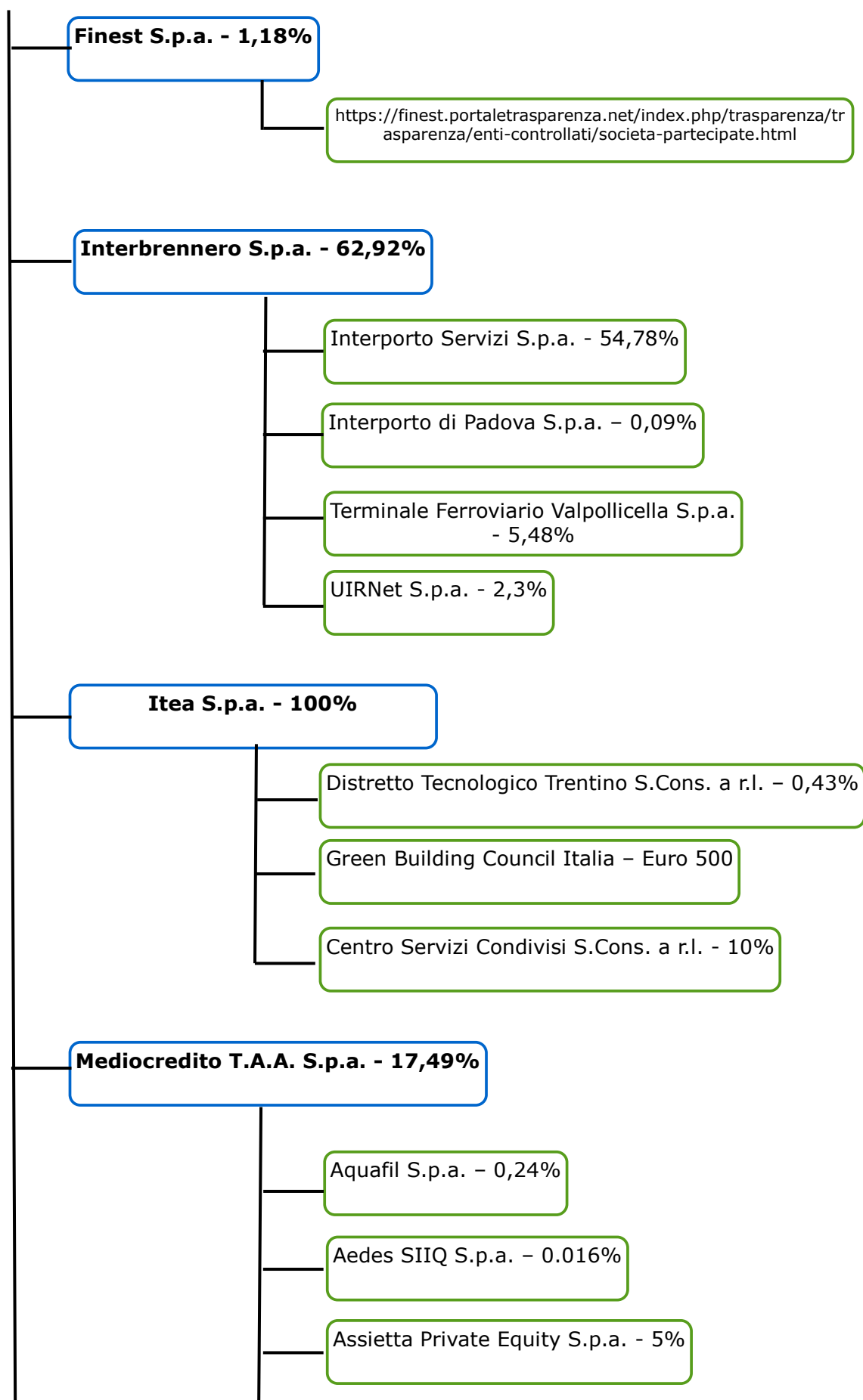
Claris Leasing S.p.a. consortile - 100%

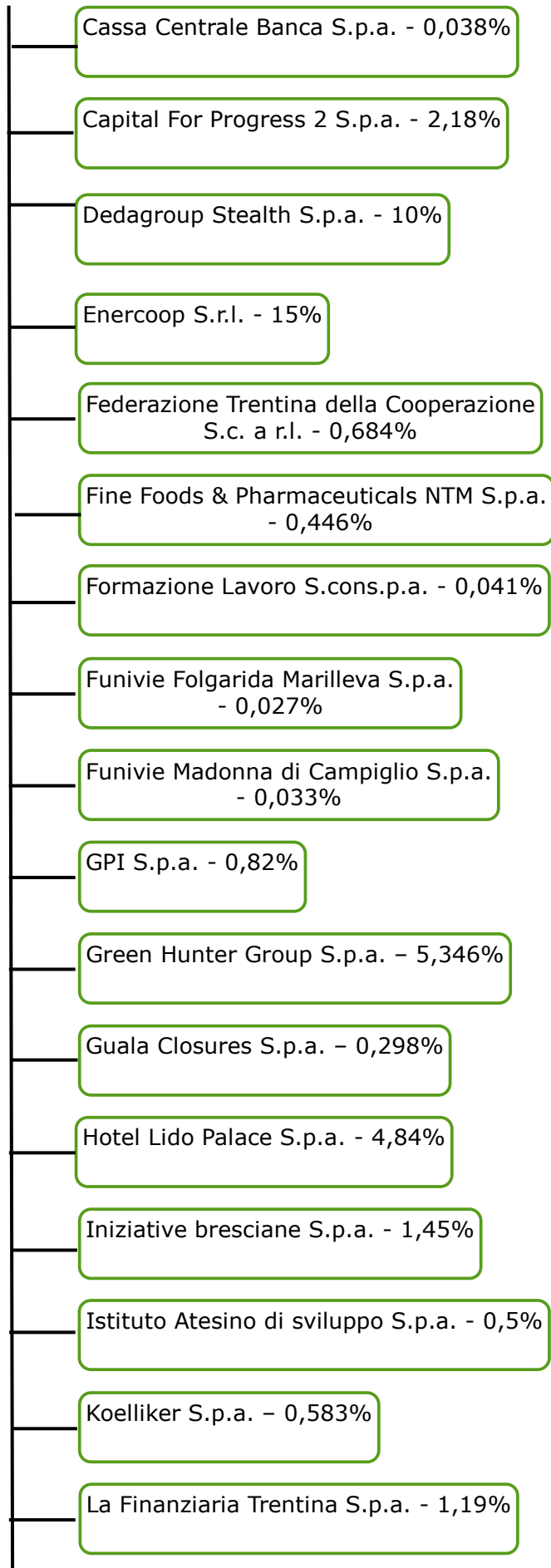
Colleganza S.r.l. 8,18%

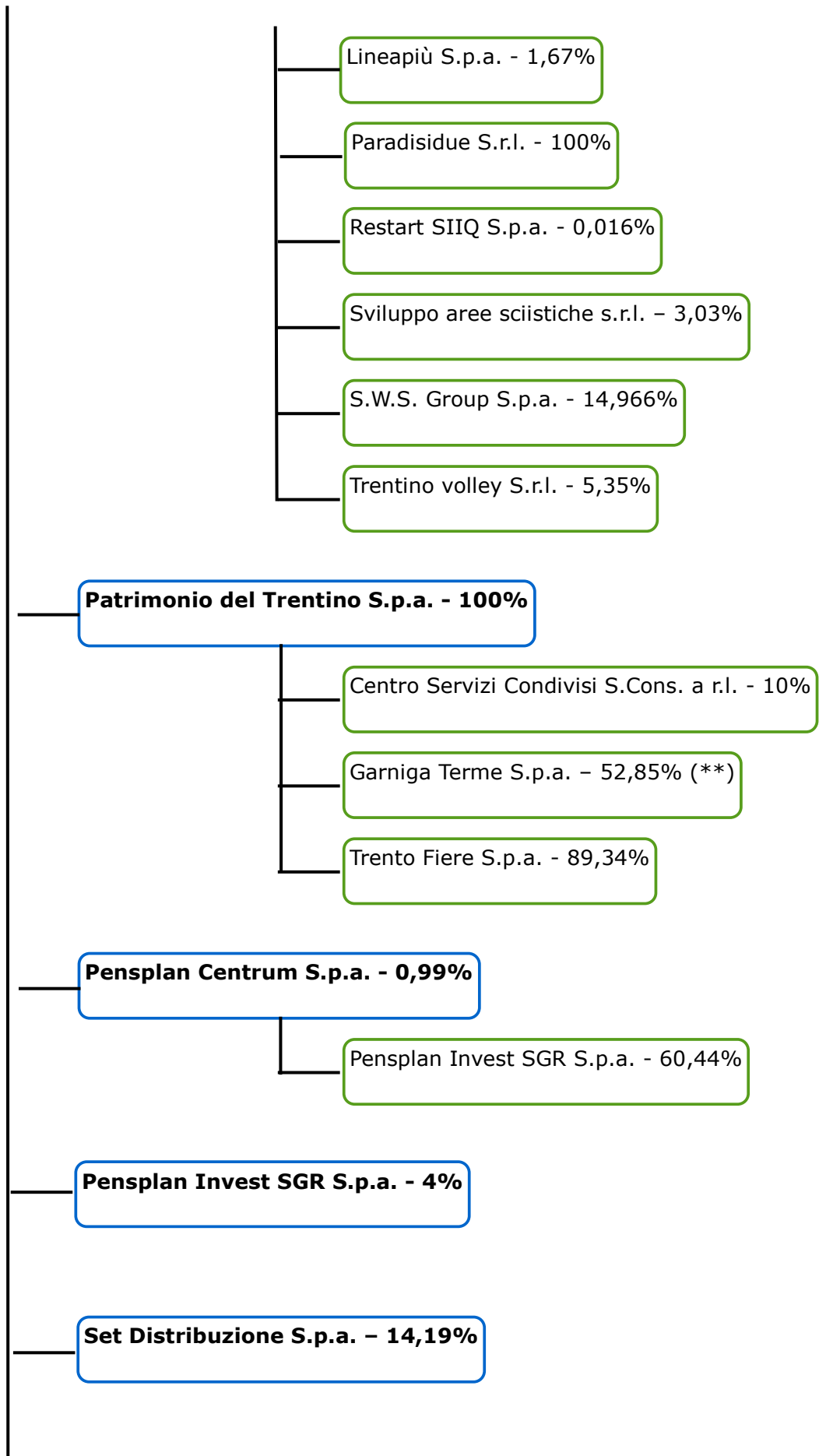
DZ Bank S.p.a. - 0,02%

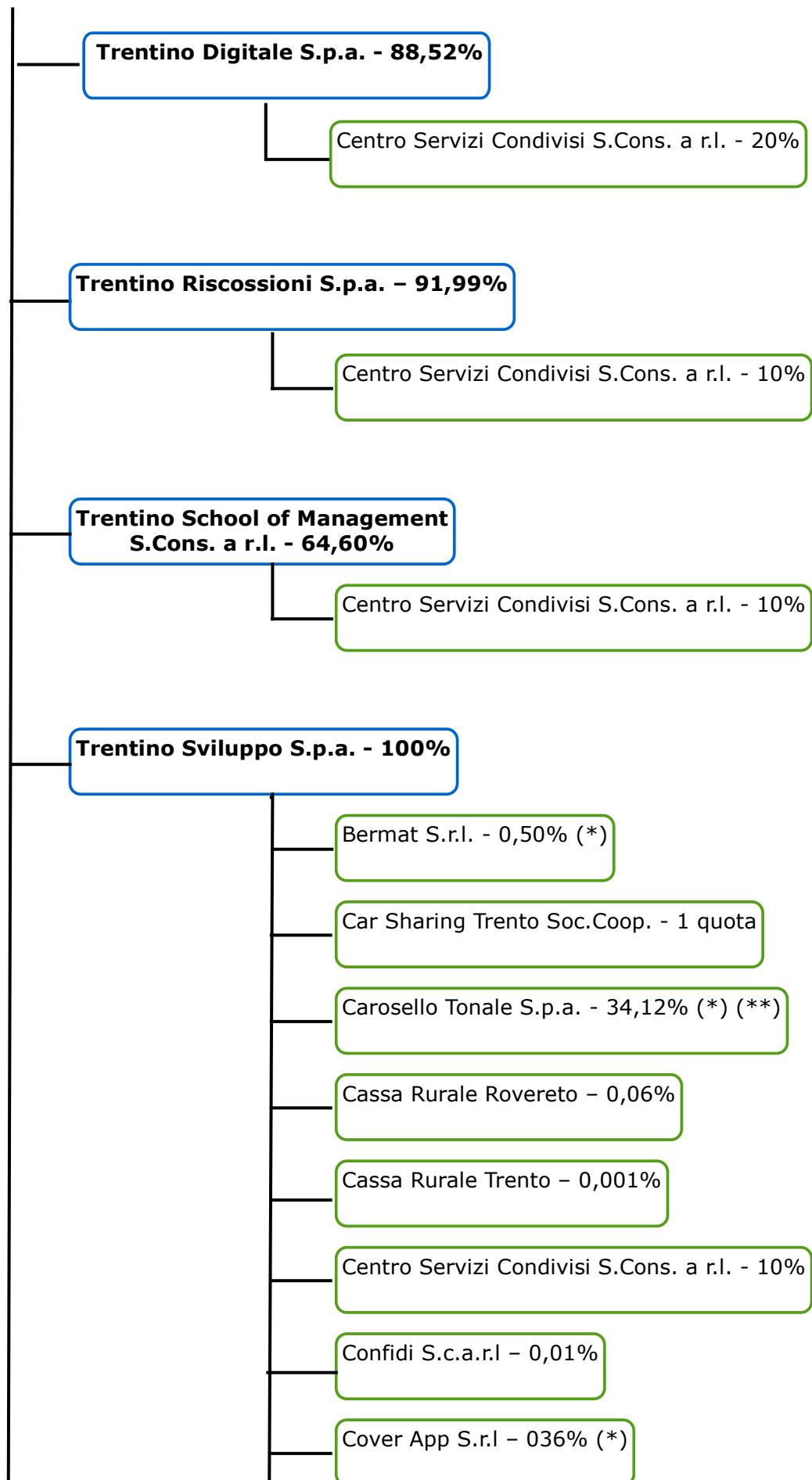


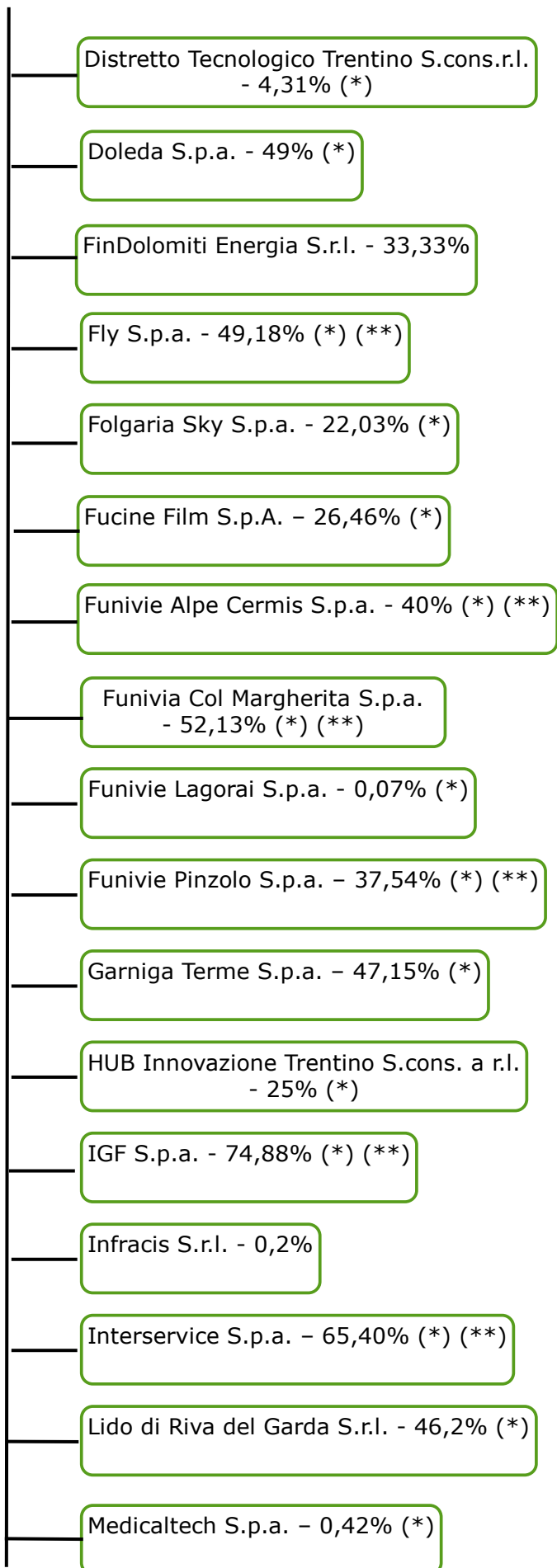




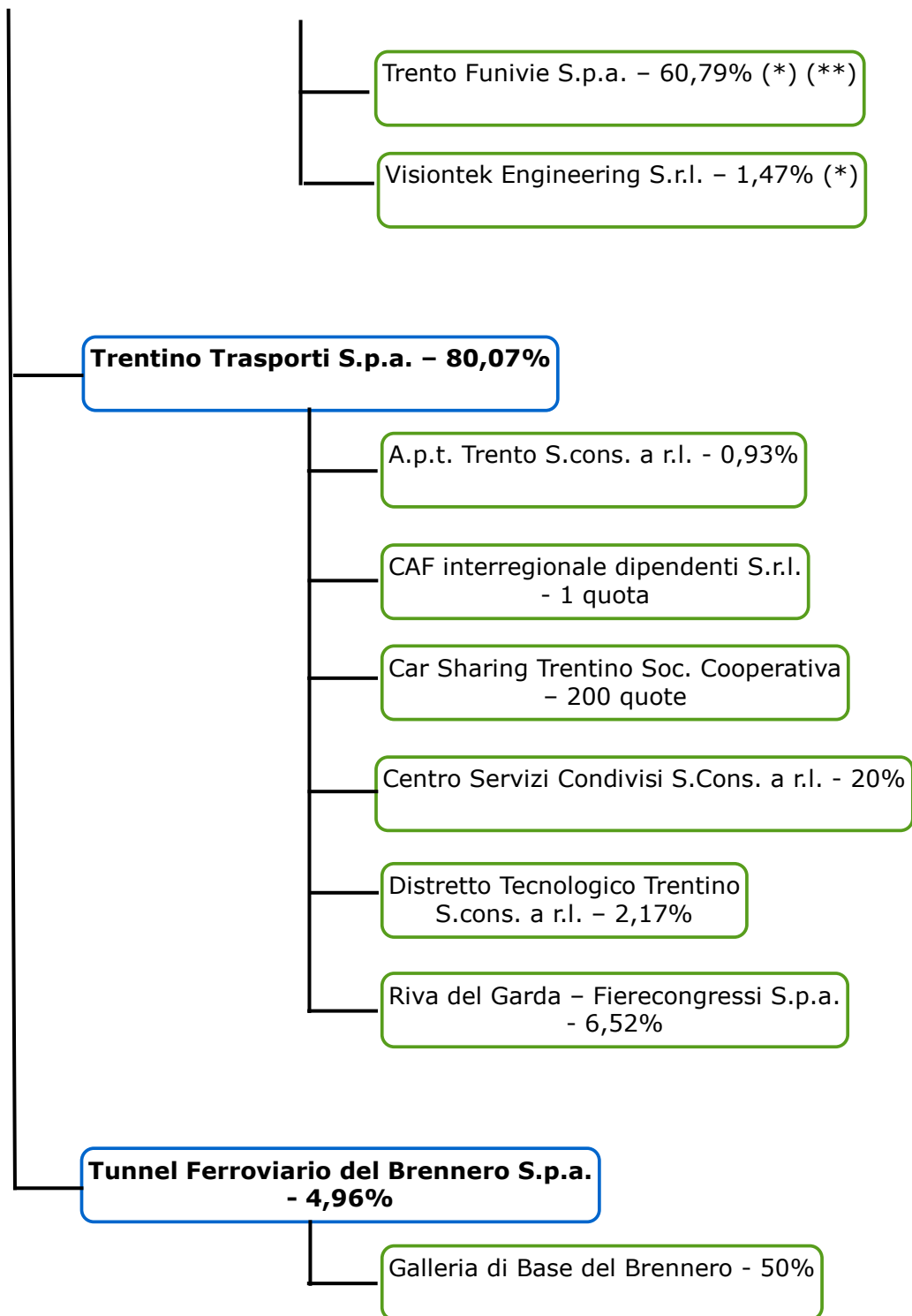








NTP S.r.l. - 4,87% (*)
Paganella 2001 S.p.a. - 35,35% (*) (**)
Paganella Servizi S.cons.r.l. - 34,48% (*)
Passo San Pellegrino - Falcade S.cons.p.a. - 48,86% (*) (**)
Pejo Funivie S.p.a. - 53,03% (*) (**)
PerVoice S.p.a. - 9,51% (*)
Rendena Golf S.p.a. - 5,48% (*) (**)
Salumificio Marsilli 1914 S.p.a. in liquidazione - 0,0002% (*)
Salumificio Marsilli S.p.a. in liquidazione - 0,06% (*)
San Martino Rolle S.p.a. - 49,61% (*)
SIF Luisa S.p.a. - 24,43% (*) (**)
Supernordicskipass S.cons.r.l. - 49,90% (*)
Tesino Group 2847 S.p.a. - 23,73% (*) (**)
Trentino Golf S.cons.r.l. - 49,25% (*)
Trentino Invest S.r.l. - 40% (*)
Trentino Marketing S.r.l. - 100% (*)
Trentino Sprint S.c. a r.l. in liquidazione - 40% (*)



(*) a valere sul fondo ex art. 33 L.P. 6/199

(**) comprese azioni privilegiate