Dati informativi concernenti la legge regionale 19 luglio 2017, n. 16

Il presente elaborato ha carattere meramente informativo, per cui è sprovvisto di qualsiasi valenza vincolante o di carattere interpretativo. Pertanto, si declina ogni responsabilità conseguente a eventuali errori od omissioni.

Per comodità del lettore sono qui di seguito pubblicati:

1 - Procedimento di formazione
2 - Relazione al Consiglio regionale
3 - Strutture di riferimento

1. Procedimento di formazione

- La Giunta regionale, su proposta dell'Assessore Gianluca Forcolin, ha adottato il disegno di legge con deliberazione 8 maggio 2017, n. 11/ddl;
- Il disegno di legge è stato presentato al Consiglio regionale in data 24 maggio 2017, dove ha acquisito il n. 251 del registro dei progetti di legge;
- Il progetto di legge è stato assegnato alla Prima Commissione consiliare;
- La Prima Commissione consiliare ha espresso parere sul progetto di legge in data 5 luglio 2017;
- Il Consiglio regionale, su relazione della Prima Commissione consiliare, consigliere Marino Finozzi, e su relazione di minoranza della Prima commissione consiliare, consigliere Stefano Fracasso, ha esaminato e approvato il progetto di legge con deliberazione legislativa 17 luglio 2017, n. 16.

2. Relazione al Consiglio regionale

Relazione della Prima Commissione consiliare, relatore il consigliere Marino FINOZZI, nel testo che segue:

"Signor Presidente, colleghi consiglieri,

con il presente disegno di legge si apporta al bilancio di previsione 2017-2019 una variazione negli stanziamenti di spesa ritenuta opportuna in relazione all'andamento delle politiche regionali.

Va necessariamente detto che il testo oggi all'esame di quest'Assemblea ha connotati differenti da quello trasmesso al Consiglio il 23 maggio scorso.

Nel corso della seduta di Prima Commissione del 21 giugno la Giunta regionale ha depositato infatti degli emendamenti al testo iniziale, che sono stati immediatamente trasmessi alle commissioni Seconda, Terza e Quinta; queste, ai sensi dell'articolo 69 del Regolamento, hanno espresso il parere per le parti di rispettiva competenza alla Prima, che ha concluso i propri lavori il 5 luglio, licenziando a maggioranza il disegno di legge, comprensivo della manovra emendativa riferita sia all'articolato che agli allegati.

Rispetto alla versione iniziale, le modifiche apportate sono le seguenti.

Innanzitutto l'abrogazione dell'articolo della legge di stabilità 2017 (legge regionale 31/2016) introdotto dalla legge regionale 6 aprile 2017, n. 9 "Prima variazione generale al bilancio di previsione 2017-2019 della Regione del Veneto", che prevedeva una variazione dell'aliquota dell'addizionale regionale all'IRPEF per l'esercizio 2018: ciò si traduce, contabilmente, in una mancata entrata di 220 milioni di euro.

Contestualmente è stato riscritto l'articolo 5 bis della legge di bilancio 2017-2019 (legge regionale 32/2016) relativo all'autorizzazione al ricorso all'indebitamento per l'attuazione dell'opera pubblica Superstrada Pedemontana Veneta (SPV): il contributo di 300 milioni in conto capitale a favore della costruzione è stato distribuito su due esercizi (140 milioni nel 2018 e 160 milioni nel 2019) e sono stati rideterminati gli oneri finanziari a valere sull'esercizio 2018: non più 16,5 milioni, bensì 7,75 milioni.

La copertura di tali oneri – precedentemente garantita dalle entrate tributarie della manovra sull'addizionale regionale IRPEF – viene sostituita dalla seguente manovra compensativa:

- riducendo di 4,67 milioni i fondi di riserva per spese obbligatorie e impreviste;
- riducendo di circa 1 milione le spese di manutenzione ordinaria di impianti, beni immobili e apparecchiature e di 2 milioni quelle di manutenzione straordinaria e recupero dei beni immobili demaniali e patrimoniali.

Resta invariata la copertura sul 2019 della quota capitale e della quota interessi, che aveva trovato copertura con la prima variazione.

Proseguendo con le modifiche compensative apportate dalla manovra emendativa - detto che è venuta meno l'iniziale necessità di intervenire a favore dell'azienda Fonderia Anselmi S.p.A. di Camposampiero (PD) (in liquidazione e concordato preventivo), in quanto la situazione si è risolta con la nuova proprietà - si tratta di istanze di adeguamento del bilancio all'andamento della gestione in corso.

Sul fronte dell'entrata si è registrata la vendita della quota regionale di palazzetto Balbi per un importo di 5,57 milioni: vengono finalizzati al progetto "Green tour in movimento" (1,5 milioni, necessari - conclusa la fase progettuale - per acquistare il sedime stradale di proprietà delle Ferrovie dello Stato), alla manutenzione straordinaria degli immobili regionali (3,57 milioni) e all'acquisto di mobili e apparecchiature (0,5 milioni).

Sempre con manovra compensativa sono state soddisfatte alcune richieste; cito quelle finanziariamente più significative:

- 600.000 euro per la tenuta dei libri genealogici, finalizzati a sanare situazioni ferme dal 2015;
- 500.000 euro a favore dei Comuni sede di impianti di imbottigliamento (si tratta dei noti danni per il disagio dovuto al trasporto dell'acqua);

- 480.000 euro per sostenere Comuni e ULSS per la gestione delle strutture di sostegno alle donne vittime di violenza (già presenti nel disegno di legge originario);
- 400.000 euro a favore dei Consorzi di Bonifica;
- 350.000 euro all'Agenzia per l'Innovazione nel Settore Primario, per i contratti a tempo determinato;
- 300.000 euro a favore di AVEPA finalizzati ad acquisire spazi nei quali dislocare il personale che si sta occupando del POR FESR, dando attuazione a quanto deliberato dalla Giunta negli ultimi mesi;
- 250.000 euro per la manutenzione di presidi e manufatti idraulici;
- 250.000 euro per la gestione dei servizi di piena;
- 220.000 euro a favore dei parchi regionali, finalizzati a progetti che si devono realizzare nell'anno in corso tramite operai forestali con contratto a tempo determinato;
- 200.000 euro per la realizzazione di grandi eventi.

Si provvede infine ad aggiornare l'adeguamento del Fondo Crediti Dubbia Esigibilità (FCDE), già presente nel disegno di legge originario, con i valori definitivi del ruolo tassa auto, nel frattempo emesso.

Al netto di poste compensative, la manovra emendativa proposta dalla Giunta per l'esercizio in corso (recepita nel testo votato dalla Prima Commissione) "vale" 3,07 milioni, che vengono coperti per 880.000 € con il fondo di riserva per le spese impreviste, per 200.000 € da un fondo di riequilibrio strutturale e per circa 2 milioni riducendo le spese straordinarie per gli immobili.".

Relazione di minoranza della Prima Commissione consiliare, relatore il consigliere Stefano FRACASSO, nel testo che segue:

"Signor Presidente, colleghi consiglieri,

con questa variazione esauriamo il dibattito sulla soluzione che è stata individuata per la Pedemontana veneta. Come diceva il relatore Finozzi, abrogato quell'articolo che prevedeva l'addizionale IRPEF, di fatto sul piano amministrativo, per quanto possa decidere questa Assemblea, si esaurisce il nostro compito, ma ovviamente il dibattito politico continuerà in altre sedi non solo politiche e sui media.

Ora, questa retromarcia sull'IRPEF, che viene dallo spacchettamento dei 300 milioni che inizialmente era previsto fossero dati al concessionario in un'unica tranche, in un unico anno, noi lo avevamo già proposto in sede di prima variazione di bilancio e addirittura avevamo proposto che fossero spacchettati in tre anni. Questo perché avevamo visto che per i meccanismi di equilibrio del fiscal compact, per capirci, era utile non anticipare in un colpo solo i 300 milioni, e con questo si sarebbe evitato quell'applicazione dell'addizionale IRPEF, ma anche per un secondo motivo: perché secondo noi era opportuno non dare l'intero contributo prima che il concessionario avesse sottoscritto il closing per la rimanente parte del finanziamento, che è molto di più dei 300 milioni, che in questi quasi dieci anni, otto anni dalla sottoscrizione del contratto, non è riuscito a fare.

Qualcuno potrebbe dire: ma non siete contenti che non si applica più l'IRPEF, visto che vi siete battuti contro questa manovra? Innanzitutto abbiamo letto che il Presidente ha cambiato idea almeno tre volte sull'IRPEF. La prima volta venendo qui in Aula di grande urgenza, il 7 marzo, ci disse che era necessario mettere l'addizionale IRPEF e che non sarebbe servita solamente a coprire il contributo di 300 milioni per il concessionario ma sarebbe stata una manovra che interessava altri settori delle politiche regionali e si faceva riferimento ad altre infrastrutture, a partire dalla ferrovia. In quei giorni, in effetti, ci siamo chiesti se ci fosse bisogno di dare tutti i 300 milioni subito e ci è stato detto che era assolutamente necessario fare così.

Da lì a qualche settimana, la seconda versione: si mette l'addizionale IRPEF solo per un anno e solo per la Pedemontana.

Poi infine la terza versione: la tiro via, perché si può spacchettare e dare 140 più 160 milioni.

Abbiamo chiesto più volte che il Presidente intervenisse in Aula a raccontarci cos'è successo, quantomeno tra la seconda versione e la terza, ma non abbiamo avuto questa cortesia. 7 marzo, 7 aprile, 7 maggio, 7 giugno, 7 luglio, sono quattro mesi che non vediamo il Presidente Zaia in quest'Aula.

E oggi discutiamo di una variazione di bilancio da 300 milioni per "salvare" la Pedemontana veneta.

Io sono convinto che non fosse stata presa in considerazione nemmeno lontanamente quattro mesi fa l'ipotesi di poter spacchettare il contributo, perché il Presidente Zaia, sempre così attento alle dinamiche comunicative, non si sarebbe infilato in una proposta così audace e pericolosa come un'addizionale IRPEF da 220 milioni senza prima avere esaminato tutte le alternative possibili; e quindi, se si è avventurato in quel terreno per qualche settimana, un terreno non solo paludoso ma accidentato, se non minato, e quindi prima di fare una rapidissima retromarcia io credo che lui fosse assolutamente convinto che quella fosse l'unica modalità, o gli avevano detto che quella era l'unica modalità.

Fatto sta che non abbiamo mai visto tanta rapidità nel venire a dirci di applicare l'addizionale IRPEF in tanti anni di discussione di bilancio. Quando chiedevamo se si potessero trovare ulteriori finanziamenti per la ferrovia non è mai stato possibile, invece. Si può tirare fuori qualcosa di più per l'edilizia sociale? No, non ci sono soldi. Non c'erano soldi per nulla. Adesso sappiamo che 300 milioni si possono tirare fuori senza addizionale IRPEF ricorrendo alla capacità di indebitamento del bilancio regionale.

Allora, non ci si venga più a dire che non si possono fare altri investimenti perché non ci sono soldi, perché 300 milioni per la pedemontana : et voilà. Se ne chiediamo, che ne so, 30 per mettere a posto le case di riposo dove ci sono 30 mila anziani veneti, nessuno ci venga più a dire che non ci sono i soldi.

Allo stesso modo, come mai non ci convincono i 300 milioni? Perché questo concessionario a cui è stato fatto il contratto nel 2009, e siamo nel 2017, non è riuscito a completare i lavori nei tempi previsti di realizzazione dell'opera nel contratto (sei anni e mezzo). oggi invece di discutere dei 300 milioni dovremmo sfrecciare sulla Pedemontana già conclusa. Quindi questo concessionario non ha pagato gli espropri, non ha pagato i subappaltatori, non è riuscito a fare il closing finanziario, non è riuscito a fare nulla di quello che doveva fare per il contratto sottoscritto nel 2009.

La ragione di questa mancanza, per il Presidente Zaia è che "è cambiato il mondo" e siccome è cambiato il mondo i flussi di traffico non sono più quelli che erano previsti nel 2009, le banche e il credito, che avrebbe sicuramente messo a disposizione del

concessionario un miliardo circa per fare il closing, non sono più quelli del 2009 e quindi siamo costretti a metterci 300 milioni.

Ma siamo sicuri che sia proprio così? Questo concessionario vinse l'affidamento della Pedemontana veneta applicando un ribasso del 25%. Se un qualsiasi imprenditore di lavori pubblici potesse vincere una gara d'appalto con un ribasso del 25% e dopo otto anni venire a dire "guardate è cambiato il mondo, mi date la differenza?" ed ecco 300 milioni, capite che è un affare non da poco. Ripeto, 25% di ribasso.

Non solo, vediamo un po' questi flussi di traffico. Nella proposta che questo concessionario fece in sede di gara, il concessionario presentò un piano di flussi di traffico che prevedeva un volume del 23% in più di quanto non avesse fatto il promotore dell'opera. Sembra fantascienza: esiste un promotore dell'opera, project financing, e dice che la può fare per un valore, mettiamo, di un miliardo e per un flusso di traffico valore 100; poi ne arriva un altro e dice di poterlo fare per un miliardo meno il 25% e che il flusso di traffico non è 100, è 123, e così vince. E poi dopo otto anni qualcuno ci viene a dire che è cambiato il mondo. No, non è cambiato il mondo. Questa infrastruttura sovradimensionata è stata affidata sulla base di un'offerta fuori dalla realtà: 25% di ribasso del capitale, 23% di incremento del flusso di traffico rispetto all'offerta base.

Se valesse questo principio, capite che salterebbe l'intero sistema degli appalti pubblici non solo in Italia, ma in Europa.

Prima domanda: ma nel 2013, quando viene fatto il secondo atto aggiuntivo, non se n'è accorto nessuno? Nessuno, non se n'è accorto il commissario, non se n'è accorta la Regione, mettiamoci anche il Ministero, così vi facciamo contenti, non se n'è accorto nessuno. Allora cerchiamo di accorgercene adesso. 25% di sconto, 23% in più di flusso di traffico, non è cambiato il mondo.

Allora cosa succede con questo terzo atto aggiuntivo? Succede che il rischio del traffico viene assunto dalla Regione, e poi gli specialisti ci dicono che era già così, va bene, tutto da dimostrare; i tempi di realizzazione dell'opera si incrementano, perché erano 6 e mezzo, e diventano 10 (per forza, siamo qua oggi che doveva essere finita ed è ancora da finire); il contributo pubblico aumenta e il rischio finanziario del concessionario praticamente non esiste più, nel momento in cui mettiamo 300 milioni. Se nemmeno questa volta riesce a fare il closing vuol dire che proprio non sta in piedi nulla di questa iniziativa, nulla.

Però, almeno, si tratta dello stesso contratto del 2009, dello stesso contratto del 2013, oppure siamo di fronte a una modifica sostanziale di questo contratto? Sostanziale a tal punto che non è più un project.

Allora vi racconto due storielle molto interessanti. La prima storiella è quella della Pedemontana Lombarda: altra opera in project financing, molto più ambiziosa della nostra però sempre in tema, forza leghista anche quella, Fratelli Lombardi, la cui società responsabile si trova oggi di fronte all'eventualità di essere dichiarata in fallimento. C'è un'istanza della Procura di Milano che ne chiede il fallimento: anche qui le sorti magnifiche e progressive dei finanziatori privati che fanno tutto e poi ti restituiscono l'opera incompiuta. Quindi è successo che un'opera da circa 5 miliardi, in cui c'è un contributo dello Stato di un miliardo e 200 milioni, non riesce a trovare il finanziatore privato, non riesce a fare il closing.

Come gestisce la questione il Presidente Maroni? Piccolo inciso: attenzione, che la Regione Lombardia è socia della società della Pedemontana Lombarda che rischia il fallimento. Perché loro non solo si sono imbarcati in una Pedemontana (già il nome porta male), ma si sono fatti anche soci di un'operazione che porta male. In più, l'altro socio è Banca Intesa, che vedremo dove metterà i soldi.

Riprendendo dal Presidente Maroni, egli decide allora di assegnare un contributo pubblico della Regione, 415 milioni di più, all'opera e chiedere il parere all'Autorità nazionale anticorruzione. Siamo nel 2012. E dice: "Gli istanti leggo dall'ANAC, che sarebbe la Pedemontana Lombarda rappresentato che la grave congiuntura economica nazionale, tradotto in Veneto, «è cambiato il mondo» intervenuta successivamente alla stipula della convenzione unica come da noi avrebbe reso eccessivamente oneroso il conseguimento da parte della concessionaria dei necessari finanziamenti e anche del prefinanziamento del genere contratto cioè non riuscivano nemmeno a fare il prestito, per capirci chiede se sia legittimo modulare diversamente quanto contrattualmente previsto anche mediante erogazione".

Quindi, i 415 milioni.

Che cosa dice ANAC a Pedemontana Lombarda? "La grave congiuntura economica nazionale invocata dagli istanti non può quindi ritenersi rientrante in nessuna delle fattispecie sopra enunciate e stabilite dal Codice dei contratti". E quindi non può lo squilibrio del piano dipendere in alcun modo da inadempimento della controparte, cioè il concessionario. In altre parole Maroni non può dargli il contributo da 415 milioni. Allora crea un fondo di garanzia a copertura del rischio del privato finanziatore, che mette i soldi per chiudere il closing. Ma non funziona neanche quello.

Adesso noi siamo nelle stesse condizioni, però in una prima delibera il Presidente Zaia scrive che prima di sottoscrivere il contratto vuole il parere dell'ANAC e dopo neanche 15 giorni dopo afferma: "Non c'è tempo da perdere, sottoscrivo lo stesso e il parere se arriva, arriverà e buonanotte ai suonatori e vedremo come va a finire".

Questa è la storia della Pedemontana lombarda.

La seconda storiella che volevo raccontarvi è interessante perché è relativa a un distributore di benzina in autostrada che ha un contratto con il concessionario, che è un project. Lo stesso concessionario che a un certo punto dichiara che "è cambiato il mondo" (cioè grave crisi economica nazionale e diminuzione del traffico in autostrada). Dunque, la stazione di servizio è stata fatta sulla base del valore di traffico stimata dal concessionario. Nel momento in cui cala il traffico perché c'è crisi economica e il distributore vuole ritirarsi. Ricorso contro ricorso e si va al Consiglio di Stato, il quale dichiara: "Caro gestore del distributore, la grave crisi economica nazionale che ha fatto diminuire i flussi di traffico non può essere motivo perché tu ti tiri indietro rispetto al contratto che hai fatto e venga qua a chiedere o contributi o di andare via".

Su questo ci sono fior fior di sentenze, che non sto ad elencare, però ve ne leggo una, solo in parte, che è quella della Corte di Giustizia Europea del 2015: "Al fine di assicurare la trasparenza delle procedure e la parità di trattamento degli offerenti, le modifiche sostanziali apportate alle disposizioni essenziali di un contratto di concessione costituiscono una nuova aggiudicazione di appalto, quando presentino caratteristiche sostanzialmente diverse rispetto a quelle del contratto di concessione iniziale e, di conseguenza, atte a dimostrare la volontà delle parti di rinegoziare i termini essenziali di tale appalto".

Ho citato questa seconda storia per dire che, se un concessionario doveva assumersi il rischio del traffico e non lo fa più perché se lo assume la Regione, doveva assicurare la realizzazione dell'opera in sei anni e mezzo e adesso lo fa in dieci, doveva farlo a

contributo pubblico invariato e adesso lo fa con 300 milioni in più, doveva assumersi il rischio finanziario di trovarsi i soldi e di fatto anche questo viene meno, questa è una modifica sostanziale di quel contratto ed è per questo che, non solo si poteva evitare tutta la pantomima sull'IRPEF, ma la scelta di andare avanti con questo concessionario in questo modo espone la Regione al rischio finanziario, al rischio operativo e al rischio legale.

Questa è un'operazione che porta tutti i rischi in capo alla Regione, al suo bilancio, alle sue condizioni di operatività (perché il rischio di traffico è della Regione) e anche al rischio legale, perché sappiamo che ci sono già ricorsi in campo, e quindi, dopo che ci fu trasmessa la nota secondo la quale il rischio sistemico per una risoluzione sarebbe stato di 2 miliardi, avrei voluto che ce ne fosse un'altra che ci diceva qual era il rischio legale in cui si modificasse in questo modo il contratto.

Questo è il motivo per cui noi non siamo assolutamente soddisfatti di questa seconda variazione di bilancio, anzi riteniamo che ci stiamo infilando dentro un ginepraio. Adesso che cosa succederà? Vedremo. Di certo non la riteniamo una soluzione ponderata in tutti i suoi elementi, come doveva essere fatto.

Mi fermo su questa vicenda della Pedemontana, ma credo ce ne sia abbastanza per dire che è stata gestita malissimo, ne sentiremo parlare ancora e purtroppo non ne sentiremo parlare bene: quello che sta succedendo in Lombardia dovrebbe insegnare qualcosa.

Ci metto in mezzo che abbiamo una legge sui project, la n. 15/2015, di cui, ahimè, si è persa traccia, e quindi, oltre alla Pedemontana, abbiamo in viaggio una Nogara-mare e una Valsugana e la SR 10 per le quali in questa variazione di bilancio ci sono (se non ho fatto male i conti, ma può darsi che mi sbagli) 40 milioni del pubblico, la Regione, su 283 milioni complessivi dell'opera. È una riconferma, non è una novità. Ma allora io chiedo: se viene riconfermata, ci sono tutti gli elementi per dire che questo contratto si firma o la tiriamo lunga per un altro bilancio dicendo che ancora ci sono valutazioni da fare? Perché, ripeto, altrimenti meglio toglierli da qua i 40 milioni ed essere chiari che non ci sono le condizioni per portarla a termine.

In caso contrario, dopo questa votazione, mi aspetto di vedere il contratto, sennò si tratta di una presa in giro.

Infine, attenzione: è previsto che la strada regionale 10 venga realizzata in 48 mesi (4 anni) e anche di questa si potrebbe dire che, se fosse partita quando doveva partire, sarebbe già finita.

Infine, sempre per stare in tema di infrastrutture, c'è una posta di bilancio che riguarda il servizio ferroviario metropolitano regionale e anche qua ci sarebbero tante storie da raccontare, ma siamo arrivati alla chiusura del contenzioso con la Net Engineering, chiusura il cui conto è molto salato, ma almeno ci siamo.

In questa variazione ci sono a stanziamento a valere sull'indebitamento dei prossimi tre anni 28 milioni e rotti, più altri milioni, credo, nel capitolo che recupera i fondi della programmazione 2007-2013. Anche in questo caso, ce li mettiamo per far bella figura o ce li mettiamo finalmente per far partire i lavori e vedere qualche chilometro di binari, anziché qualche quintale di carte di ricorsi? Perché altrimenti meglio toglierli.".

3. Strutture di riferimento

- Direzione finanza e tributi
- Struttura di progetto superstrada pedemontana veneta
- Direzione bilancio e ragioneria