

## **Dati informativi concernenti la legge regionale 8 agosto 2014, n. 27**

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 - Note agli articoli
- 4 - Struttura di riferimento

### **1. Procedimento di formazione**

- La proposta di legge è stata presentata al Consiglio regionale in data 17 aprile 2014, dove ha acquisito il n. 428 del registro dei progetti di legge su iniziativa dei Consiglieri Teso, Padrin, Sernagiotto, Bendinelli, Mainardi, Furlanetto, Finco e Fracasso;
- Il progetto di legge è stato assegnato alla Settima Commissione consiliare;
- La Settima Commissione consiliare ha espresso parere sul progetto di legge in data 16 luglio 2014;
- Il Consiglio regionale, su relazione della Settima Commissione consiliare, relatore il consigliere Moreno Teso, e su relazione di minoranza della Settima Commissione consiliare, relatore il Vicepresidente della stessa, consigliere Stefano Fracasso, ha esaminato e approvato il progetto di legge con deliberazione legislativa 30 luglio 2014, n. 26.

### **2. Relazione al Consiglio regionale**

- Relazione della Settima Commissione consiliare, relatore il consigliere Moreno Teso, nel testo che segue:

“Signor Presidente, colleghi consiglieri,

le criticità emerse nell'utilizzo dello strumento del project financing, rilevate dal procuratore della Corte dei Conti, in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario rendono opportuno rivedere alcune fasi del procedimento decisionale concernente la valutazione di fattibilità e convenienza economica dello strumento della finanza di progetto, quale disciplinato dall'articolo 153 del Codice degli appalti.

Si tratta, in sintesi, di attribuire al Consiglio regionale il potere di definire l'ammissibilità della realizzazione di un intervento attraverso la finanza di progetto, sia quando ciò avviene in sede di definizione del programma triennale, sia quando accade che sia presentata una proposta di finanza di progetto al di fuori del programma triennale.

Naturalmente la valutazione consiliare, esercizio di discrezionalità amministrativa, deve essere sostenuta da adeguate valutazioni tecniche in ordine alla fattibilità e convenienza economica del ricorso alla finanza di progetto, condotte da apposita unità tecnica di supporto alla programmazione, valutazione e monitoraggio degli investimenti pubblici, prevista espressamente dall'articolo 1 della legge 17 maggio 1999, n. 144 e che nel nostro ordinamento regionale corrisponde al Nucleo regionale di valutazione e verifica degli investimenti (NUVV) di cui all'articolo 31 della legge regionale 29 novembre 2001, n. 35 “Nuove norme sulla programmazione”.

Potrebbe allora dubitarsi che spettino al Consiglio regionale tali valutazioni, in ragione della loro natura apparentemente gestionale. Se si considera però che lo stesso legislatore regionale stabilisce (articolo 4 legge regionale 27/2003) che il programma triennale è adottato dalla Giunta regionale e approvato dal Consiglio, contestualmente al bilancio, si comprende che la scelta di realizzare l'opera attraverso la finanza di progetto involve indiscutibilmente non secondari aspetti programmatici.

D'altronde lo Statuto regionale, all'articolo 33, consegna in modo inequivoco al Consiglio regionale la funzione di indirizzo, programmazione e controllo.

Occorre peraltro evitare confusione tra la valutazione tecnica in ordine alle sussistenze o meno delle condizioni e dei requisiti per la realizzazione di un'opera attraverso lo strumento della finanza di progetto, rimessa a un organo tecnico e la decisione di merito, di spettanza consiliare, in quanto riguardante esercizio discrezionale di poteri, tra cui quelli programmatori, alla quale deve far da supporto la predetta valutazione tecnica.

Non a caso il DPCM 21 dicembre 2012, n. 262, recante il regolamento di disciplina dei nuclei istituiti presso le amministrazioni statali per garantire il supporto tecnico alla programmazione, alla valutazione e al monitoraggio degli interventi pubblici, precisa, all'articolo 2, che i Nuclei sono collocati “alle dirette dipendenze dell'organo che definisce l'indirizzo politico amministrativo”.

Di qui la conseguente proposta di modifica della legge regionale 7 novembre 2003, n. 27, concernente disposizioni in materia di lavori pubblici, limitatamente alla procedura di ammissione delle opere realizzate con la finanza di progetto, sia nella naturale sede del programma triennale, sia nella eccezionale sede della proposta fuori programma, per consentire che le decisioni concernenti l'opportunità dell'utilizzazione della finanza di progetto, in quanto involventi aspetti di programmazione, siano assunte dal Consiglio regionale, su proposta della Giunta regionale, in base alle valutazioni tecniche del Nucleo regionale di valutazione e verifica degli investimenti.

La proposta modifica il processo decisionale, da un lato migliorandone la capacità di piena ed esatta rappresentazione di tutti gli interessi implicati nella vicenda amministrativa volta a valutare l'opportunità dell'utilizzo dello strumento della finanza di progetto

per la realizzazione di un'opera, dall'altro lato attribuendo, in armonia ai precetti statutari, distinti poteri di valutazione e verifica, in relazione alle distinte competenze e responsabilità degli organi e organismi regionali parti del processo decisionale medesimo.

La Settima Commissione consiliare, nella seduta del 16 luglio 2014, ha espresso a maggioranza (favorevoli per il Gruppo consiliare Liga Veneta Lega Nord-Padania il Presidente Finco con delega del consigliere Cappon, per il gruppo consiliare Forza Italia il consigliere Teso, per il Gruppo consiliare Misto il consigliere Bozza e per il Gruppo consiliare Partito Democratico Veneto il consigliere Niero con delega del consigliere Ruzzante; astenuto per il Gruppo consiliare Partito Democratico Veneto il consigliere Fracasso) parere favorevole in ordine alla proposta presentata così come modificata dalla Commissione.”;

- Relazione di minoranza della Settima Commissione consiliare, relatore il Vicepresidente della stessa, consigliere Stefano Fracasso, nel testo che segue:

“Signor Presidente, colleghi consiglieri,

dal lavoro della Commissione, che ha compiti di verifica amministrativa e non penale, sono emerse alcune incongruenze o meglio delle zone d'ombra nel diverso utilizzo nel corso degli anni dello strumento del project financing per la realizzazione di infrastrutture viabilistiche e sanitarie. In particolare le incongruenze si sono verificate in alcune situazioni tra le proposte di investimenti di lavori pubblici di interesse regionale da realizzare con questo strumento e la programmazione regionale.

In sostanza si sono verificati dei casi in cui si è proceduto all'affidamento di lavori in project senza che questi fossero esplicitamente previsti dagli strumenti di programmazione. Un secondo elemento è quello relativo alla valutazione della sostenibilità finanziaria e della congruità tecnica degli interventi realizzati effettuata dal Nucleo per la verifica e la valutazione degli investimenti e da altre strutture tecniche della Regione. Il parere del NUVV non è prescrittivo e quindi le stazioni appaltanti non hanno un obbligo di conformarsi alle eventuali osservazioni, con assunzione, da parte di queste stazioni appaltanti, di oneri finanziari, vincoli contrattuali, e altre obbligazioni che finiscono col gravare sui bilanci delle aziende sanitarie, piuttosto che sulla stessa programmazione regionale (come nel caso in cui non si possa prevedere una modifica della dotazione ospedaliera per l'intera durata del contratto). Un terzo elemento riguarda la trasparenza, cioè la conoscenza da parte del Consiglio regionale e dei cittadini, o comunque di tutti i soggetti interessati, dei contenuti e dei vincoli dei contratti che sono stati sottoscritti tra le stazioni appaltanti e i concessionari. Basti ricordare che ad oggi non è accessibile il contratto della Pedemontana veneta, oppure che il contratto dell'ospedale di Santorso è accessibile da nemmeno un anno, dopo numerose richieste. Queste zone d'ombra, a mio avviso e anche secondo la Commissione e gli stessi proponenti del progetto di legge, necessitano di alcune correzioni per consentire un allineamento tra le proposte e le programmazioni, sia in caso di lavori stradali che di interventi di edilizia sanitaria o socio sanitaria e per fare in modo che le valutazioni espresse, in particolare dal Nucleo per la verifica e la valutazione degli investimenti, integrate dalle valutazioni tecniche del CRITE o del CTR, abbiano carattere prescrittivo per i soggetti che in qualità di stazione appaltante devono concedere gli interventi.

Il nodo centrale della proposta di modifica della legge sui lavori pubblici regionali in esame è quello di stabilire, sia per le proposte comprese nella programmazione che per quelle non comprese, l'evidenza pubblica degli oneri finanziari, dei vincoli, dell'allocatione dei rischi tra concessionario e concedente e delle clausole che devono essere previste eventualmente per una risoluzione di questi contratti. Con gli emendamenti si intende inoltre escludere le prestazioni sanitarie previste dai livelli essenziali di assistenza dai progetti di finanza, in modo da separare nettamente quanto deve essere garantito come servizio sanitario da investimenti infrastrutturali o gestione di servizi non sanitari.

Infine si intende introdurre, nel caso il consiglio esprima un parere positivo su un project, che nel bilancio di previsione della regione siano indicate le somme previste a copertura dei canoni di disponibilità o di concessione.

Mi limito a queste osservazioni, per dire che in Commissione abbiamo fatto un esame approfondito, abbiamo esaminato molti dei procedimenti di project financing realizzati nel Veneto negli ultimi anni e credo che da questo lavoro si possa trarre qualche utile indicazione per garantire in futuro maggiore trasparenza, maggiore coerenza e una valutazione più attenta degli oneri, dei vincoli e dei rischi che si assumono con i progetti di finanza.”.

### 3. Note agli articoli

#### *Nota all'articolo 1*

- Il testo dell'art. 4 della legge regionale n. 27/2003, come modificato dalla presente legge, è il seguente:

Art. 4 – Strumenti di programmazione dei lavori pubblici.

1. Entro il 30 settembre di ogni anno, la Giunta regionale adotta, per i lavori pubblici di competenza regionale di cui all'articolo 2, comma 2, lettera a), di singolo importo superiore a 100.000,00 euro, il programma triennale (Programma triennale) e i suoi aggiornamenti annuali, nonché l'elenco dei lavori da realizzare nel corso dell'anno successivo (Elenco annuale dei lavori), avvalendosi a tal fine delle valutazioni del Nucleo regionale di valutazione e verifica degli investimenti (NUVV) di cui all'articolo 31 della legge regionale 29 novembre 2001, n. 35 “Nuove norme sulla programmazione”. Il Programma triennale e l'Elenco annuale dei lavori sono predisposti dalla struttura regionale competente in materia di lavori pubblici, su proposta dei soggetti di cui all'articolo 2, comma 2, lettera a), numero 1).

1 bis. I soggetti di cui all'articolo 2, comma 2, lettera a), numeri 2), 3) e 5), trasmettono il proprio programma ed elenco annuale dei lavori pubblici alla Giunta regionale che ne prende atto con apposito provvedimento.

2. Il provvedimento di Giunta di adozione del Programma triennale, dei suoi aggiornamenti annuali e l'Elenco annuale dei

lavori sono pubblicati nel Bollettino Ufficiale della Regione del Veneto; dalla data della pubblicazione i soggetti interessati possono presentare le proprie osservazioni alla Giunta regionale che si esprime rispetto a queste nel termine di trenta giorni dalla pubblicazione stessa. Il Programma triennale, i suoi aggiornamenti annuali e l'Elenco dei lavori sono approvati dal Consiglio regionale contestualmente al bilancio annuale di previsione.

3. Successive modifiche, tanto al Programma triennale quanto all'Elenco annuale dei lavori, possono essere approvate dalla Giunta regionale con proprio provvedimento, sentita la competente Commissione consiliare, conseguentemente a finanziamenti pubblici non accertati al momento dell'approvazione di tali atti da parte del Consiglio regionale.

4. Possono essere sempre realizzati interventi, anche non inclusi nel Programma triennale e nell'Elenco annuale dei lavori, imposti da eventi imprevedibili o calamitosi.

5. Non costituiscono modifiche all'Elenco annuale dei lavori, le variazioni ai lavori programmati contenute entro una percentuale del venti per cento dell'importo complessivo di ciascun settore del Programma triennale.

6. I soggetti di cui all'articolo 2, comma 2, lettera b) che, ai sensi del decreto legislativo n. 163/2006, sono tenuti alla programmazione triennale dei lavori pubblici di propria competenza approvano le necessarie modifiche al proprio Programma triennale ed all'Elenco annuale dei lavori, in conseguenza di finanziamenti pubblici non accertati al momento dell'approvazione di tali atti da parte dell'organo a ciò competente e realizzano interventi, anche non inclusi nel proprio Programma triennale e nell'Elenco annuale dei lavori, imposti da eventi imprevedibili o calamitosi.

7. Le disposizioni di cui al comma 5 si applicano anche ai soggetti di cui al comma 6.

8. Il Programma triennale delle opere di competenza regionale è redatto in conformità alle linee di indirizzo del piano di attuazione e spesa, previsto dalla legge regionale 29 novembre 2001, n. 35, "Nuove norme sulla programmazione".

9. Gli strumenti di programmazione dei lavori pubblici di competenza regionale e, ove siano previsti dal decreto legislativo n. 163/2006, per gli altri lavori pubblici di interesse regionale, sono predisposti sulla base degli studi di fattibilità di cui all'articolo 5."

### **Nota all'articolo 3**

- Il testo dell'art. 44 bis della legge regionale n. 27/2003, come modificato dalla presente legge, è il seguente:

"Art. 44 bis - Disposizioni in materia di procedure per la dichiarazione di pubblico interesse delle proposte di finanza di progetto per la realizzazione di opere di competenza regionale.

1. *La Giunta regionale, previo parere della competente commissione consiliare, pubblica, mediante avviso indicativo, l'elenco delle opere, contenute negli strumenti di programmazione regionale, finanziabili in tutto o in parte con la tecnica della finanza di progetto, di cui all'articolo 153 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 e successive modificazioni.*

2. *Nel caso di presentazione di proposte relative alla realizzazione in concessione di lavori pubblici o di pubblica utilità non compresi nell'avviso indicativo di cui al comma 1, in conformità a quanto previsto dal comma 19 dell'articolo 153 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 e successive modificazioni, il Consiglio regionale, su proposta della Giunta regionale, sulla base della valutazione del Nucleo regionale di valutazione e verifica degli investimenti (NUVV) di cui all'articolo 31 della legge regionale 29 novembre 2001, n. 35, delibera entro tre mesi, in ordine all'ammissibilità della stessa a essere realizzata con la tecnica della finanza di progetto di cui all'articolo 153 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 e successive modificazioni. La deliberazione amministrativa di approvazione del Consiglio regionale comporta l'inserimento dell'intervento nel programma triennale di cui all'articolo 4."*

2 bis. *La valutazione del Nucleo regionale di valutazione e verifica degli investimenti (NUVV) di cui al comma 2 è supportata anche con i pareri delle commissioni tecniche regionali competenti.*

3. *In caso di deliberazione amministrativa favorevole da parte del Consiglio regionale, la Giunta regionale indica nei documenti di programmazione finanziaria i relativi mezzi finanziari necessari a far fronte ai canoni di disponibilità e concessori.*

4. È istituita, presso il Consiglio regionale, una idonea struttura di supporto alle decisioni di cui ai precedenti commi anche mediante il ricorso ad esperti esterni all'amministrazione regionale.

5. Agli oneri per il funzionamento della struttura di cui al comma 4, quantificati in euro 20.000,00 per l'esercizio finanziario 2008, si fa fronte mediante le risorse allocate nell'upb U0001 "Consiglio regionale" (capitolo n. 000040)."

### **4. Strutture di riferimento**

- Sezione coordinamento commissioni (VAS VINCA NUVV)
- Sezione lavori pubblici