

Deliberazione della Giunta Regionale 18 aprile 2016, n. 7-3160

Affidamento a Finpiemonte S.p.A. dell'incarico di predisporre una valutazione preliminare di fattibilità dell'operazione di finanziamento degli investimenti nel settore del servizio idrico integrato, tramite titoli obbligazionari vincolati al finanziamento dei piani di investimento c.d. Hydrobond.

A relazione degli Assessori Valmaggia, De Santis:

L'attuale situazione di crisi e di scarsità di risorse finanziarie provenienti dai tradizionali canali impone di ripensare il ruolo delle Istituzioni nei confronti del sistema socio-economico, utilizzando i fondi pubblici soprattutto come leva nei confronti del settore privato, attraverso la definizione di strumenti finanziari alternativi che consentano di colmare almeno in parte la mancanza di disponibilità di finanziamenti e crediti per le imprese, soprattutto di lungo periodo e in assenza di garanzie reali sugli attivi aziendali.

I recenti orientamenti comunitari (Comunicazione CE, Orientamenti sugli aiuti di Stato destinati a promuovere gli investimenti del rischio (2014/C 19/04) - partendo dalla considerazione dell'esistenza di una carenza di finanziamenti a favore delle piccole imprese a media capitalizzazione e delle imprese a media capitalizzazione - riconoscono la necessità di definire misure di sostegno pubblico al finanziamento del rischio di tali imprese, che possono costituire un mezzo efficace per ovviare ai fallimenti del mercato e mobilitare forme alternative di finanziamento.

Lo Stato italiano, al fine di rilanciare il sistema economico fondato in larga misura sul comparto dell'imprenditoria di piccole e medie dimensioni, ha introdotto nell'ordinamento giuridico del sistema creditizio alcune importanti misure legislative volte ad ampliare le fonti di approvvigionamento finanziario delle piccole e medie imprese (PMI).

In particolare l'articolo 32 del decreto legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito con legge 134/2012 (c.d. Decreto Sviluppo), come innovato dall'articolo 36 del decreto legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito con legge 221/2012 (c.d. Decreto Sviluppo bis), nonché l'articolo 12 del decreto legge 23 dicembre 2013, n. 145 convertito con legge 9/2014 (c.d. Decreto Destinazione Italia) introducono una nuova disciplina tesa ad agevolare l'accesso al credito delle PMI (come definite nella Raccomandazione europea 2003/361) sia permettendo alle stesse di emettere strumenti finanziari innovativi sia rimuovendo i limiti quantitativi disposti dai commi primo e secondo dell'articolo 2412 c.c. ed alcuni limiti fiscali disposti dalla legge 549/1995, così da attrarre una platea più ampia di potenziali investitori, italiani ed esteri.

In ragione dell'anzidetto contesto economico e normativo, la Regione Piemonte ravvisa nella definizione di strumenti finanziari alternativi non soltanto un'opportunità di ampliamento delle fonti di approvvigionamento finanziario ma anche uno strumento imprescindibile per il sostegno e lo sviluppo del sistema socio-economico locale.

Infatti la programmazione dei fondi strutturali 2014-2020, illustrata nel Programma Operativo Regionale FESR 2014-2020 colloca - nell'ambito delle azioni dell'Obiettivo Tematico 3 "*Competitività dei sistemi produttivi*" - la specifica azione "*Promozione e accompagnamento per l'utilizzo della finanza obbligazionaria*" contemplando chiaramente la possibilità del ricorso allo strumento finanziario dei "Minibond", ossia titoli di credito che un'azienda non quotata in borsa emette per assicurarsi il denaro contante da parte di investitori del sistema finanziario.

Occorre inoltre considerare che i servizi pubblici locali a rete hanno un forte impatto sull'economia locale ed agiscono come significativo fattore di sviluppo per i territori in cui operano. Infatti, da un lato la presenza di servizi pubblici efficienti aumenta il vantaggio competitivo dei territori e la loro capacità di attrarre investimenti, dall'altro le aziende che gestiscono tali attività intervengono direttamente nei processi di ammodernamento e innovazione dei territori, con la conseguenza di stimolare ulteriori iniziative di crescita locali.

Gli investimenti necessari per la manutenzione e l'ammodernamento delle reti sono però in generale molto onerosi e nella maggior parte dei casi i soggetti gestori, soprattutto agendo individualmente, hanno notevoli difficoltà nel reperire risorse per far fronte agli investimenti. Tali investimenti inoltre manifestano, generalmente, flussi di cassa di lungo periodo derivanti dall'applicazione delle tariffe che sono sostenute, in ultima istanza, dagli utenti.

Qualsiasi intervento di manutenzione e di ammodernamento delle reti, degli impianti e di altre dotazioni patrimoniali che si riferiscono ai servizi pubblici locali a rete, la cui proprietà secondo quanto previsto dall'articolo 113 del decreto legislativo 267/2000 (Testo unico degli Enti locali) rimane in capo agli enti locali, risponde anche all'interesse pubblico di migliorare i servizi offerti ai cittadini.

Occorre inoltre rilevare come le reiterate riforme dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica attuate dal legislatore statale nel corso degli ultimi anni, impegnino sempre di più le Regioni nell'esercizio delle funzioni di programmazione e di coordinamento del sistema dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, coerentemente al riparto di competenze dettato dall'articolo 117, commi terzo e quarto della Costituzione.

In particolare l'articolo 3 *bis*, introdotto dal decreto legge 1/2012 nel decreto legge 138/2011 e da ultimo modificato dalla legge 190/2014, al fine di perseguire la tutela della concorrenza e dell'ambiente, assegna alle Regioni il compito di organizzare lo svolgimento dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica definendo il perimetro degli ambiti territoriali ottimali e omogenei tali da consentire economie di scala e di differenziazione idonee a massimizzare l'efficienza del servizio.

Con tale disposizione il legislatore statale ha, invero, esteso al settore in generale dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica l'organizzazione per ambiti territoriali omogenei già codificata nel settore del servizio idrico integrato, con le disposizioni della Parte Terza del decreto legislativo 152/2006 (Codice dell'ambiente) e prima ancora con la c.d. Legge Galli (legge 36/1994).

Coerentemente ai disposti statali, il settore del servizio idrico piemontese è disciplinato dalla legge regionale 13/1997 integrata dalla legge regionale 7/2012; quest'ultima nel confermare in capo agli enti locali le funzioni di organizzazione del servizio medesimo attraverso la forma di cooperazione obbligata delle Autorità d'ambito (quali Enti di governo d'ambito) secondo le previsioni della legge regionale 13/1997, reca tuttavia significative modifiche volte a rafforzare il ruolo regionale di governo del sistema idrico piemontese, al fine di assicurare l'efficacia, efficienza, economicità e sostenibilità del sistema idrico piemontese e la tutela e corretta utilizzazione delle risorse idriche.

In particolare l'articolo 7 (Finalità) esplicita le suddette finalità stabilendo che la regolazione del servizio idrico integrato sia realizzata a livello regionale, in coerenza con le indicazioni degli organismi nazionali di vigilanza.

Il successivo articolo 8 (Controllo di sistema) affida alla Giunta regionale rilevanti funzioni di governo del sistema, quali la formulazione di indirizzi per l'organizzazione e la gestione del servizio, la verifica di coerenza dei piani d'ambito con la pianificazione in materia di risorse idriche e la possibilità di eseguire controlli sulla congruità dei prezzi in relazione ai progetti di maggiori dimensioni economiche.

Nonostante l'evoluzione normativa e gestionale degli ultimi anni, il settore del servizio idrico regionale mostra ancora situazioni di criticità sia per ciò che concerne lo sviluppo e lo stato delle infrastrutture a rete (acquedottistiche e fognarie), sia per ciò che concerne gli impianti necessari al trattamento delle acque, potabili e reflue.

In particolare, la rete infrastrutturale regionale, pur in condizioni migliori di quella di altre regioni italiane, presenta alcuni aspetti di arretratezza e inefficienza come evidenziano i seguenti dati: a) il rapporto tra acqua erogata e acqua immessa è pari a 68,2, con una dispersione idrica del 30%; b) la copertura del servizio fognario è pari all'89,9%; c) i servizi di depurazione delle acque reflue urbane coprono circa l'80% del fabbisogno e richiede significativi interventi di manutenzione – soprattutto per la riduzione della dispersione della risorsa e per l'adeguamento dei sistemi di depurazione delle acque reflue – e di potenziamento, con la realizzazione di nuove opere.

Peraltro tale carenza strutturale è stata più volte oggetto di interesse da parte della Commissione europea, che ha avviato negli ultimi anni diverse procedure di infrazione che coinvolgono alcune aree del Piemonte a causa del mancato raggiungimento degli obiettivi stabiliti dalla direttiva 91/271/CEE del 21 maggio 1991 che detta specifiche disposizioni relativamente al trattamento delle acque reflue urbane.

Per di più, sotto il profilo della dimensione gestionale, il settore risulta ancora caratterizzato da uno stato di frammentazione e dalla presenza di molteplici gestori di modeste dimensioni, con evidenti difficoltà di raggiungimento di adeguate economie di scala ed efficienti gestioni del servizio.

I soggetti gestori, soprattutto quelli di dimensioni limitate, presentano una generazione di cassa nel breve termine non sufficiente a coprire tali investimenti e anche il ricorso ai tradizionali canali di finanziamento attraverso il credito bancario è reso attualmente particolarmente difficoltoso dalla situazione di crisi economica.

Ad onor del vero il recente decreto legge 133/2014 (c.d. Sblocca Italia), convertito nella legge 164/2014, ha inderogabilmente stabilito la riconduzione degli attuali gestori ad un unico gestore d'ambito, dettando precise scadenze temporali e prevedendo specifici regimi di responsabilità erariale a carico dei soggetti inadempienti.

Tuttavia, nell'ordinamento piemontese il processo di transizione al gestore unico d'ambito non si concluderà a breve termine, poiché le vigenti convenzioni in essere con i soggetti gestori restano salvaguardate sino alla loro naturale scadenza, che si produrrà in un arco di tempo compreso tra il 2017 e il 2030.

Pertanto nel suddetto periodo di tempo permarranno ambiti territoriali caratterizzati da una pluralità di gestori.

Occorre infine considerare che, con la recente deliberazione 664 del 28 dicembre 2015, l'AEGSI ha approvato il Metodo tariffario per il secondo periodo 2016-2019 stabilendo, tra l'altro, che gli Enti di governo d'ambito entro il 30 aprile 2016 definiscano gli obiettivi e, acquisita la proposta del

gestore riguardo agli interventi necessari al relativo conseguimento, aggiornino il Programma degli Interventi, il Piano Economico-Finanziario e le convenzioni di gestione così da recepire le prescrizioni del nuovo Metodo tariffario.

Di conseguenza, l'attuale momento storico di aggiornamento e revisione dell'anzidetta pianificazione consente di effettuare una valutazione preliminare delle potenzialità offerte dall'utilizzo di strumenti innovativi e alternativi ai meccanismi tradizionali di finanziamento del settore, al fine di porre in essere una strategia di sostegno ai soggetti gestori e di favorire una maggiore efficienza ed economicità della gestione.

In effetti, risulta evidente che le ingenti risorse finanziarie necessarie alla realizzazione di nuove infrastrutture, come al rinnovo, ammodernamento ed espansione di quelle esistenti, non potranno essere reperite solo attraverso il meccanismo della tariffa o facendo ricorso ai canali bancari ma dovranno invece essere adottate forme di finanziamento alternative, flessibili e per quanto possibile di lungo periodo.

Alla luce delle suddette considerazioni e al fine di superare le suddette difficoltà di reperimento di risorse finanziarie finalizzate agli investimenti, sulla scorta di un'analogo iniziativa già avviata dalla Regione Veneto, può essere opportuno avviare nel settore idrico piemontese, attraverso l'Istituto finanziario regionale piemontese (Finpiemonte s.p.a.), una strategia di finanziamento ulteriore rispetto ai meccanismi tradizionali strumento finanziario che prenda in considerazione l'emissione di appositi "Hydrobond", quali titoli obbligazionari specifici per il settore del servizio idrico, utilizzabili da aziende piccole e medie non quotate in borsa.

Al riguardo si evidenzia che la legge regionale 26 luglio 2007 n. 17 ha riorganizzato la società Finpiemonte s.p.a., attribuendole il ruolo di società finanziaria regionale a sostegno dello sviluppo, della ricerca e della competitività del territorio per lo svolgimento di attività strumentali alle funzioni della Regione aventi carattere finanziario e di servizio, nonché degli altri enti costituenti o partecipanti.

In attuazione della suddetta legge regionale, la Regione e Finpiemonte in data 2 aprile 2010 (rep. 15263) hanno sottoscritto la "Convenzione Quadro per gli affidamenti diretti a Finpiemonte S.p.A." (nel seguito Convenzione Quadro), il cui schema è stato approvato con d.g.r. 2-13588 del 22 marzo 2010.

In virtù dei predetti provvedimenti, la società Finpiemonte s.p.a.:

- è una società a capitale interamente pubblico, a prevalente partecipazione regionale;
- opera esclusivamente a favore della Regione, e degli altri enti costituenti o partecipanti svolgendo attività strumentali degli stessi;
- è sottoposta a controllo analogo a quello esercitato sui servizi regionali da parte della Regione, sia in forza dello Statuto sia in forza della predetta Convenzione quadro.

Occorre inoltre rilevare che Finpiemonte s.p.a. ha sviluppato l'esperienza e la professionalità necessarie a svolgere le attività di analisi e valutazione preliminare di operazioni similari di ingegneria finanziaria ed altresì di strutturazione e gestione delle stesse, anche mediante il supporto di advisor specializzati ed il ricorso a provviste della Banca Europea degli Investimenti (BEI).

Per tali ragioni, sussiste un particolare interesse pubblico ad approfondire le possibilità di finanziamento dell'operazione c.d. *Hydrobond*, ossia relativa a specifici titoli di credito da utilizzare per il finanziamento del settore del servizio idrico integrato a beneficio dei gestori del servizio stesso, quali aziende non quotate in borsa; ciò allo scopo di attuare investimenti di medio – lungo periodo coordinati in una logica di sistema sul territorio regionale.

Tutto ciò premesso e considerato, la Giunta regionale, con voti unanimi espressi nelle forme di legge,

delibera

1. di affidare a Finpiemonte S.p.A in ragione della esperienza e capacità tecnica maturate in materia e del suo ruolo di ente strumentale della Regione, senza alcun onere sul bilancio regionale, il compito di predisporre una relazione recante una valutazione preliminare di fattibilità dell'operazione c.d. *Hydrobond*, che contenga almeno la seguente descrizione:

- della struttura dell'operazione finanziaria, evidenziando gli aspetti giuridico-amministrativi ed economico-finanziari per l'individuazione di fonti di approvvigionamento finanziario delle aziende gestori del servizio idrico integrato piemontese finalizzate all'ammodernamento della rete e all'efficientamento del servizio;
- dei ruoli dei soggetti coinvolti, evidenziando i requisiti soggettivi ed oggettivi necessari per l'operazione, con indicazione dei possibili gestori del servizio idrico interessati;
- dell'impegno finanziario che l'attuazione dell'operazione può comportare a carico della Regione.

2. di stabilire che ai fini del suddetto mandato la società Finpiemonte s.p.a. si avvalga del supporto delle Autorità d'ambito interessate, stante il ruolo di Enti di governo d'ambito del servizio idrico integrato piemontese;

3. di demandare a successive deliberazioni, l'adozione dei provvedimenti occorrenti all'attuazione della suddetta operazione.

La presente deliberazione sarà pubblicata sul B.U. della Regione Piemonte ai sensi dell'art. 61 dello Statuto e dell'art. 5 della l.r. 22/2010, nonché ai sensi degli artt. 23, co. 1 lett. b) e 37 del d.lgs n. 33/2013.

(omissis)