

L'assetto gestionale e la razionalizzazione delle aziende partecipate

Alessandro Petretto

Convegno ANEA

Roma, 15 maggio 2015

Outline dell'intervento

- Le determinanti delle performance aziendali secondo gli studi più recenti, con particolare riferimento al SII
- Scala industriale e scala finanziaria nel SII
- Contendibilità del mercato e regolazione indipendente: il ruolo dell'AEEGSI e degli EGA regionali
- Gli incentivi all'aggregazione e i destini dell'in-house nella legislazione più recente
- La «nuova» Governance del SPL

SPL e analisi economica

- Dagli studi teorici degli anni '90 e prima decade del 2000 sulla regolamentazione dei servizi pubblici a rilevanza economica (Laffont-Tirole 1993, Armstrong et al. 1994, Hart-Shleifer e Vishny 1997, Crew - Kleinderfer 2002, Hart 2003, Laffont 2005)
- alle analisi empiriche *panel cross-section* degli ultimi anni (Beecher 2013, Guerrini-Romano 2014, Cambini et al (2015), Bremberger et al (2015))
- Le **performance stimate**
 - Livello e dinamica tariffaria
 - Qualità del servizio ed estensione dell'accesso
 - Equilibrio di bilancio e sostenibilità
 - Distribuzione dividendi
 - Livello e dinamica degli investimenti

La tavola degli effetti: le determinanti delle performance => misura dell'impatto

	Nulla (non significativa)	Media (sufficiente significatività)	Elevata (notevole significatività)
Natura proprietaria: pubblica, mista, privata	X		
Scala industriale: le dimensioni aziendali		X	
Scala finanziaria: le dimensioni per l'accesso al mercato finanziario			X
Economie di scopo: la tipologia multi-utility	X		

Corporatization: da ente pubblico a SpA, dal diritto amministrativo al diritto civile		X	
Corporate governance: Regolamenti, composizione del CdA (la presenza politica)	X		
Contendibilità del mercato: selezione con evidenza pubblica per l'affidamento o per la scelta del socio privato			X
Regolamentazione economica indipendente: sia nazionale che di ambito, sganciate dal ciclo elettorale			X
Autonomia organizzativa e gestionale: i vincoli del «controllo analogo»		X	
Accountability delle scelte manageriali: audit efficaci, trasparenza dei risultati		X	

Economie della struttura industriale del SII

- Le analisi empiriche si basano su dati panel di costi unitari operativi molto differenziati sul territorio. I valori stimati evidenziano =>
 - Il costo medio operativo è fortemente decrescente fino alla soglia di 100 milioni di mc erogati, dopo, fino a 250 milioni, più moderatamente ma sempre decrescente => **economie di scala**
 - La dimensione industriale più efficiente dovrebbe quindi collocarsi tra i 150 e i 200 milioni => ambito regionale è OK
 - Si manifestano per lo più **economie di scopo** (**assenza di complementarità di costo**) tra SII e SPL a rete (distribuzione di gas ed energia). Maggiore complementarità si ha con il servizio rifiuti, in particolare nella gestione dell'utenza => l'effetto multiutility, se presente, non è di tipo *industriale*, piuttosto di tipo *finanziario*



Economie di Scala finanziaria nel SII

Le dimensioni limitano l'accesso al mercato finanziario e quindi le possibilità di investimento

- **Corporate finance** (finanza aziendale con linee di credito e prestiti obbligazionari, mini bond e hydro bond) => garanzia cash flow *dell'impresa*
 - => aziende strutturate e patrimonializzate, spesso multi-servizio di grandi dimensioni, quotate ma anche
 - => finanziamento investimenti da PdA per aziende medio-piccole non patrimonializzate, ma *solo in presenza di banche territoriali disponibili*
- **Project finance** (alto leverage e maggior rischio di esposizione) => garanzia cash flow *dell'opera*
 - => solo aziende di grandi dimensioni con programmi di investimento ambiziosi



Le Economie di scala finanziaria vanno oltre le economie di scala industriale: nel SSI oltre l'ambito regiono

Razionalizzazione della spesa pubblica e riduzione del numero delle aziende partecipate dei Comuni

- Del totale delle aziende partecipate (oltre 8000 secondo la banca dati del MEF) solo il 23% sono aziende di SPL a rilevanza economica a rete (elettricità, acqua, gas, rifiuti e TPL)
- Solo il TPL, e con riferimento a poche aziende di grandi città, rappresenta problematiche di disavanzi e indebitamento eccessivi e diviene «bersaglio» degli interventi logiche di *Spending review* (SR)
- Gli altri settori sono «fuori SR», ma sono oggetto di interventi di razionalizzazione e di efficientamento industriale tendente soprattutto alla riduzione dei costi del frazionamento e di conseguenza all'aggregazione



«Sblocca Italia» e Legge Stabilità 20



Riforma P.A.

La legislazione recente

Affidamenti e Regolamentazione indipendente: il ruolo degli Enti di governo di ambito e dell'AEEGSI

- **Sblocca Italia**

- Identificazione degli **enti di governo di ambito** (EGA, ex-Autorità di ambito) => dimensione regionale, con l'obbligo di aderire da parte degli EELL
- Gli EGA vanno oltre gli ex-AATO, => affidamento e convenzioni, ma anche autorità esproprianti per la realizzazione delle opere
- All'**AEEGSI** compiti di vigilanza e segnalazione delle Regioni che non esercitano i poteri sostitutivi degli EELL inadempienti nell'assegnazione del servizio
- Gli strumenti per conseguire l'equilibrio economico-finanziario
 - le **convenzioni tipo** e i relativi disciplinari <= AEEGSI
 - **Strumenti straordinari** per fronteggiare rischi di natura eccezionale
 - Le infrastrutture sono pubbliche e concesse gratuitamente al gestore. Il gestore entrante è tenuto a saldare il valore residuo degli Investimenti non ancora ammortizzati dal gestore uscente

La legislazione recente

incentivi all'aggregazione

• **Sblocca Italia**

- Unicità della gestione => il gestore SII subentra ad altri => dimensione minima 25% della POP residente
- Superamento delle gestioni in economia e di affidamenti non conformi

• **Legge di stabilità 2015**: Incentivi a dismissioni e aggregazioni

- Esclusione dai **vincoli del PSI** delle spese in C/C da proventi per dismissioni
- **Risorse statali aggiuntive** per i gestori che hanno deliberato operazioni di aggregazione o che sono stati selezionati con gara
- **Proseguimento della gestione** dei servizi del nuovo soggetto affidatario fino alla scadenza \leq AEEGSI verifica condizioni della *prorogatio* della concessione

La legislazione recente

il destino dell'*in-house* nei SPL a rilevanza economica tra legislazione europea e una più restrittiva legislazione nazionale

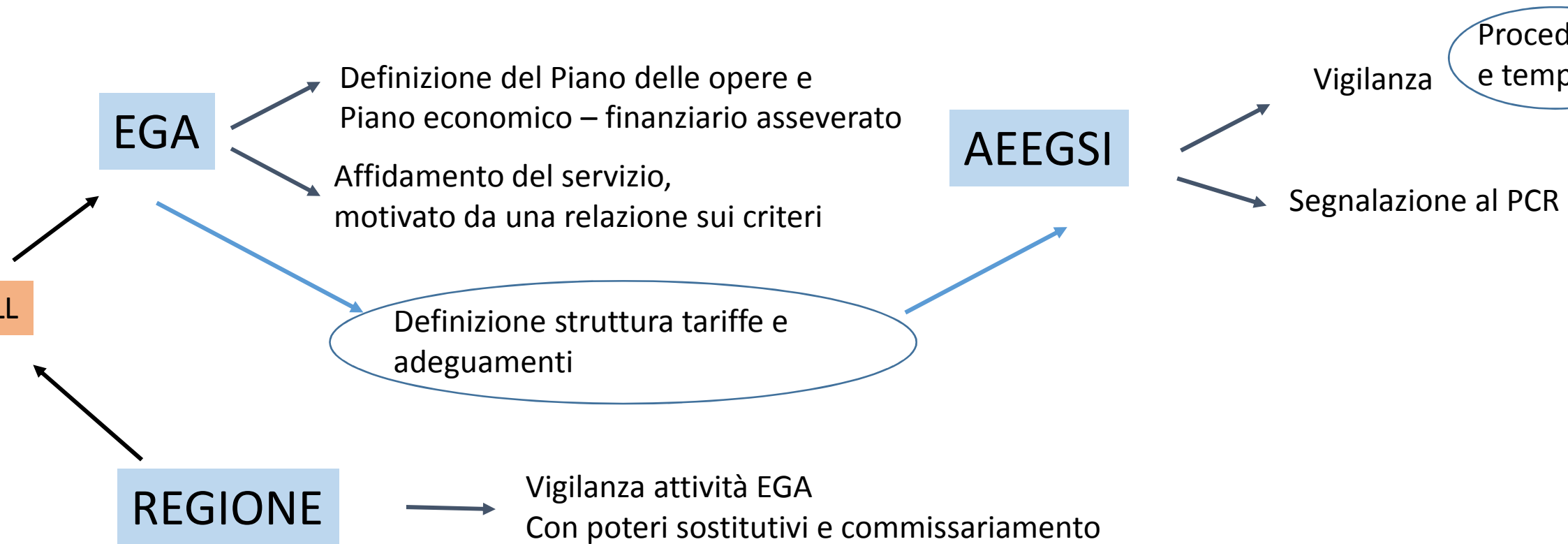
- Gli affidamenti diretti in favore di soggetti giuridici che possiedono requisiti di autoproduzione sono legittimi => deroga alle regole concorrenziali se sussistono le condizioni dell'*in-house*
 - Partecipazione pubblica (la norma italiana consente l'affidamento diretto solo a soggetti interamente pubblici)
 - Controllo analogo
 - Prevalenza dell'attività (almeno l'80% del fatturato)

PER i SPL a rilevanza economica (industriale e a rete) l'*in-house* contraddice più della metà dei requisiti della matrice degli effetti

SPL e legge delega sulla riforma della P.A.

- **Art. 14: razionalizzazione delle partecipazioni azionarie degli EELL**
 - Distinzione delle società in relazione alle attività svolte
 - Più precisa definizione dei rapporti finanziari tra EELL e aziende partecipate
 - Regimi restrittivi per il contenimento dei costi
 - Eliminazione delle sovrapposizioni tra regole e istituti pubblicistici e privatistici
- **Art. 15: SPL a rilevanza economica**
 - Meccanismi di premialità per ricorso ad affidamenti con gara e aggregazioni degli ambiti gestionali
 - Le funzioni delle amministrazioni pubbliche e delle Autorità di regolamentazione

La *governance* dei SPL: la definizione dei ruoli e delle responsabilità



Qualche passo avanti ma:

La separazione tra amministrazione politica e regolamentazione indipendente è ancora imperfetta e incerta

Conclusioni

- La letteratura economica suggerisce linee di intervento abbastanza univoche e specifiche => **affinamento della regolamentazione**
- La legislazione europea è abbastanza elastica per consentire alla legislazione nazionale di applicare queste regole economiche
- La legislazione nazionale non fornisce risposte adeguate su molti aspetti ancora in sospeso
- In particolare, dopo qualche di un decennio di letteratura economica e giuridica concordante, l'affermarsi di una regolamentazione indipendente di stampo europeo è ancora da venire
- Si assiste ad una divaricazione sempre più marcata tra Nord e Sud, sia per le performance aziendali che per le caratteristiche della governance