

AAE nei Comuni

Strategie del proprietario per aziende di approvvigionamento energetico (AAE)

a cura di econcept AG, versione del 29.1.2016

Ai fini del raggiungimento degli obiettivi di politica energetica, le aziende di approvvigionamento energetico (AAE) svolgono un ruolo chiave per quanto riguarda la promozione dell'efficienza energetica e delle energie rinnovabili. Nel contempo, gli sviluppi in atto nel contesto di mercato delle AAE (liberalizzazione dei mercati dell'energia elettrica e del gas, importanza crescente di nuove fonti energetiche rinnovabili ecc.) rappresentano sfide notevoli. Per le città e i Comuni proprietari delle AAE si pongono questioni strategiche di fondo alle quali è opportuno rispondere in sintesi nell'ambito di una strategia del proprietario.

Nel presente documento vengono trattate le seguenti questioni:

1. Che cos'è una strategia del proprietario? A cosa serve?
2. Come si elabora una strategia del proprietario?
A questo riguardo, quali sono i ruoli dell'AAE e del Comune/città?

Il presente documento è destinato in primo luogo alle AAE di proprietà comunale, ma le riflessioni restano valide anche se il Comune detiene solo una partecipazione o in altre situazioni (p. es. cooperative).

1. Che cos'è una strategia del proprietario?

Scopo: fissare gli obiettivi strategici dell'ente pubblico

In una strategia del proprietario, il Comune o la città fissa gli obiettivi che intende raggiungere attraverso la proprietà (o la detenzione di una rilevante quota di partecipazione) di un'azienda di approvvigionamento energetico. La strategia del proprietario risponde quindi alle seguenti domande:

«Quali obiettivi di interesse pubblico vogliamo raggiungere con il possesso dell'AAE?

«Come gestiamo i conflitti di finalità?

Questi obiettivi strategici riguardano aspetti economici, ecologici o sociali fra i quali occorre trovare un equilibrio e fissare priorità. Dal punto vista del processo «Città dell'energia», è importante che gli obiettivi preminenti, come per esempio quello della società a 2000 watt o la promozione delle energie rinnovabili, siano fissati nella strategia del proprietario.

Non è compito di tale strategia definire tutti gli obiettivi imprenditoriali dell'AAE; questa funzione è svolta dalla strategia aziendale (cfr. figura 1). Ulteriori spiegazioni sulla distinzione fra strategia del proprietario e altre basi gestionali sono raccolte nell'allegato.

La strategia del proprietario fa parte delle direttive gestionali e chiarisce i ruoli

Le aziende di approvvigionamento energetico si muovono in un contesto che negli ultimi anni ha acquisito una notevole dinamica. Gli obiettivi di politica energetica e climatica sono diventati più ambiziosi mentre il contesto di mercato è caratterizzato sia da elementi di deregolamentazione (p. es. caduta dei monopoli garantiti) che di maggiore regolamentazione (p. es. accesso al mercato o limitazione dei prezzi).

Questa dinamica non solo pone le AAE stesse davanti a nuove sfide, ma impone ai loro proprietari una verifica critica degli obiettivi strategici. In quanto azienda di proprietà di un ente pubblico, un'AAE deve fornire servizi di interesse pubblico. D'altro canto, deve operare con successo sul mercato. È necessario un esame critico dei possibili conflitti di finalità e dei relativi rischi. Il risultato di questo esame critico viene fissato nella strategia del proprietario.

Il fatto che l'ente pubblico proprietario dell'AAE indichi chiaramente i propri obiettivi consente di precisare il mandato attribuito alla direzione strategica dell'AAE stessa (p. es. Consiglio di amministrazione) e di fissare determinati paletti per l'attuazione operativa. Conflitti di finalità a livello del proprietario sfociano spesso anche in conflitti d'interesse in diverse funzioni direttive. Il chiarimento all'interno della strategia del proprietario può quindi fornire un contributo decisivo alla cosiddetta good governance (cfr. allegato).

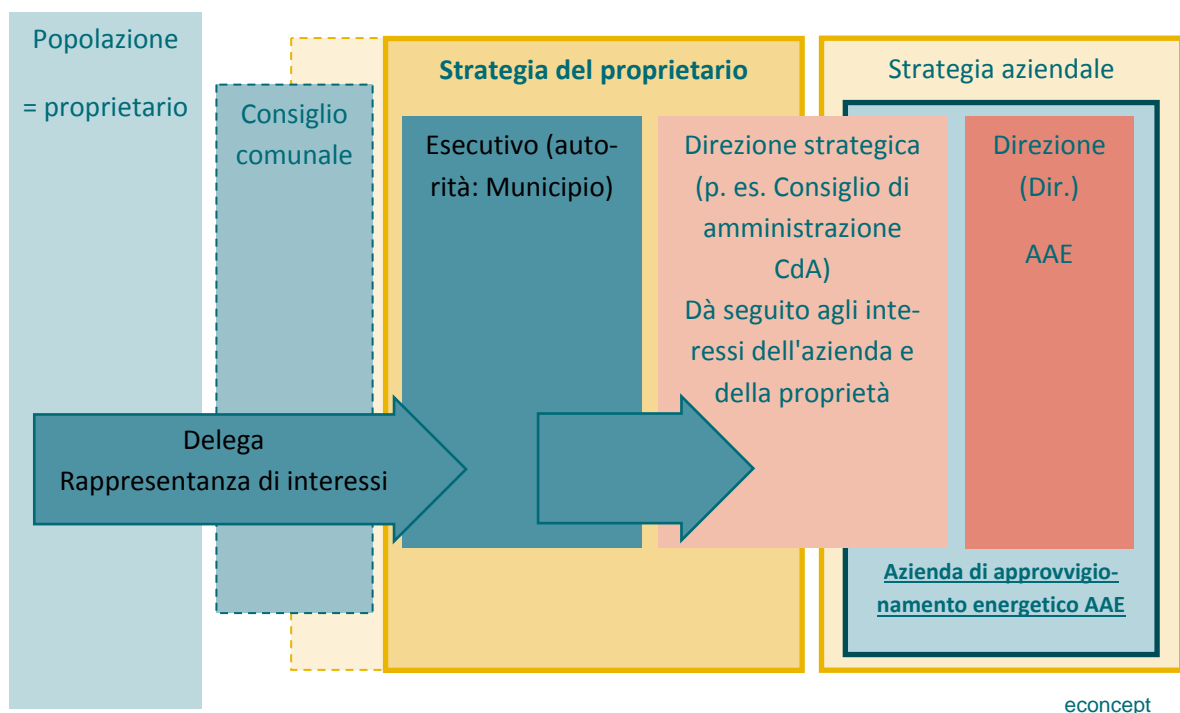


Figura 1: La strategia del proprietario come anello di congiunzione fra l'Esecutivo e la direzione strategica dell'AAE

La direzione strategica dell'AAE ha un ruolo chiave per garantire l'equilibrio fra i diversi interessi, indipendentemente dal fatto che tale funzione sia svolta da un Consiglio di amministrazione distinto o da un altro organo (formato p. es. da membri dell'Esecutivo e della Direzione). La direzione strategica ha un ruolo fondamentale in quanto deve al contempo avere ben chiari gli interessi strategici a lungo termine dell'AAE e salvaguardare gli interessi del proprietario su mandato dell'Esecutivo.

La strategia del proprietario costituisce quindi l'anello di congiunzione fra l'azione dell'Esecutivo e la direzione strategica dell'AAE.

In molti Comuni l'AAE non dispone di un Consiglio di amministrazione vero e proprio, soprattutto quando è gestita come parte dell'amministrazione comunale. Di solito, in questi casi, la direzione strategica è affidata all'Esecutivo o a un comitato ad hoc formato da membri dell'Esecutivo stesso. Ne consegue che le medesime persone si trovano spesso a dover rappresentare sia gli interessi del proprietario che quelli dell'azienda. In queste situazioni la definizione di una strategia del proprietario è ancora più importante, perché consente alle persone chiamate a decidere di assumere i diversi ruoli in maniera consapevole. Un quadro riassuntivo delle possibili forme che può assumere la direzione strategica, con i vantaggi e gli svantaggi di ciascuna soluzione, è riportato nell'allegato.

Conflitti di finalità dell'ente pubblico nella sua qualità di proprietario

Le aziende di approvvigionamento energetico di proprietà di città e Comuni operano in un ambito dove si scontrano interessi divergenti. Come si può rilevare dal quadro riassuntivo, non solo vi sono conflitti di finalità fra l'orientamento al mercato e il ruolo di azienda di proprietà di un ente pubblico ma soprattutto sussistono interessi contrastanti anche all'interno dei campi di attività a carattere pubblico.

Tema	AAE sul mercato (esempi)	Interessi pubblici (esempi)
Politica dei prezzi	Bassi prezzi dell'energia per economie domestiche e imprese (ottimizzazione delle quote di mercato)	<p><u>Politica economica (promozione della piazza economica locale):</u> bassi prezzi dell'energia per (economie domestiche e) imprese</p> <p><u>Politica energetica e climatica:</u> prezzi basati sul principio di causalità che includano anche gli effetti esterni, prezzi elevati come incentivo per l'efficienza energetica, energie rinnovabili, tasse sull'energia per finanziare le misure di politica energetica</p>
Quantitativi di energia	Smercio di quantitativi elevati	<u>Politica energetica e climatica:</u> riduzione del consumo di energia e delle emissioni di CO ₂
Trasparenza	Impresa economicamente sana che opera con successo su un mercato che si sta aprendo (strategie commerciali confidenziali)	<u>Trasparenza:</u> strategie imprenditoriali di pubblico dominio
Politica finanziaria	Elevato grado di autofinanziamento e reinvestimento degli utili conseguiti	<u>Politica finanziaria:</u> remunerazione del capitale e del rischio al proprietario, rendimento sugli investimenti come introiti a favore dei compiti finanziati con le imposte
Politica di mercato	Individuare le opportunità a livello sovracomunale, sfruttare le opportunità di crescita	Limitazione al territorio comunale
Altro


 Conflitti di finalità

Tabella 1 Possibili conflitti di finalità fra gli interessi pubblici e quelli aziendali

Una strategia del proprietario completa fornisce un'indicazione per l'orientamento strategico in relazione a questi interessi contrastanti. Dal punto di vista della politica energetica e climatica, sono importanti riferimenti chiari agli obiettivi preminenti del Comune (p. es. 2000 watt e 1 tonnellata di CO₂) e gli obiettivi del processo Città dell'energia.

I conflitti di finalità non comportano sempre necessariamente degli "aut aut" a livello di decisione; spesso sono possibili compromessi validi per tutte le parti coinvolte. Nel caso ideale, a partire da esigenze contrastanti si riesce a individuare una strategia e un posizionamento attivi, per esempio utilizzando il ruolo di modello ecologico svolto dall'AAE come elemento di fidelizzazione dei clienti oppure dando più importanza all'offerta di servizi di consulenza che non alla mera fornitura di energia, per dare una base più ampia al futuro economico dell'azienda.

Il fatto che nella strategia del proprietario si chiarisca come gestire i conflitti di finalità non è quindi solo nell'interesse del proprietario stesso, ma anche in quello dell'AAE.

Riassumendo, una strategia del proprietario deve contenere i seguenti elementi:

	La strategia del proprietario ...
Contenuti fondamentali	<ul style="list-style-type: none"> — indica gli obiettivi di ordine superiore dell'azienda, dai quali si possono dedurre una strategia aziendale e sottostrategie operative. — serve a chiarire i conflitti di finalità (anche all'interno della proprietà) e fornisce un quadro di riferimento per ponderare opportunamente gli interessi, ove necessario; la strategia del proprietario, <ul style="list-style-type: none"> – designa i compiti che l'AAE svolge nell'interesse pubblico – definisce obiettivi imprenditoriali ed eventualmente altri obiettivi (sociali, ecologici, finanziari, economici) — assicura l'integrazione dell'AAE in altri ambiti politici, come per esempio: <ul style="list-style-type: none"> – pianificazione del territorio e pianificazione energetica territoriale, – obiettivi di politica economica, promozione della piazza economica locale, – strategie di cooperazione sovracomunale, – politica dei trasporti, politica energetica e protezione del clima, – sfruttamento ordinato / coordinato degli spazi pubblici — definisce il margine di manovra di cui deve disporre l'azienda per essere gestita con successo (competenze, processi ecc.) — definisce le esigenze in materia di vigilanza e trasparenza (nei confronti dell'opinione pubblica e degli organi politici).
Ulteriori possibili contenuti	<ul style="list-style-type: none"> — può contenere prescrizioni in materia di organizzazione (p. es. forma giuridica) — può contenere indicazioni in merito al finanziamento e alla remunerazione del capitale e del rischio

Tabella 2 Riassunto dei possibili elementi di una strategia del proprietario

2. Come si elabora una strategia del proprietario?

La strategia del proprietario viene elaborata dall'Esecutivo di un Comune o di una città, solitamente in stretta collaborazione con la direzione strategica (p. es. Consiglio di amministrazione) e la direzione operativa dell'azienda di approvvigionamento energetico (AAE). Durante l'elaborazione della strategia, l'Esecutivo chiarisce quali sono gli interessi pubblici che devono essere tutelati attraverso l'AAE e quali gli obiettivi da raggiungere.

Nel caso ideale, dapprima l'Esecutivo definisce la strategia del proprietario e successivamente il Consiglio di amministrazione, in base ad essa, elabora la strategia aziendale. Nella prassi, il processo si può svolgere anche in senso inverso; l'essenziale è che la nuova strategia del proprietario sia in linea con la strategia aziendale preesistente.

All'inizio del processo di elaborazione di una strategia del proprietario occorre chiarire i seguenti punti:

- Per quale orizzonte temporale la strategia dovrà avere effetto vincolante?
In quanto strategia di ordine superiore, è opportuno che la strategia del proprietario sia orientata a un orizzonte temporale di 10-15 anni; il suo effetto va quindi al di là della durata di una legislatura (4 anni).
- Quanto deve essere dettagliata la strategia e qual è il discrimine rispetto ad altre basi gestionali? La strategia del proprietario deve essere preferibilmente concisa. Se tuttavia contiene elementi di mandati di prestazione (cfr. allegato), può essere opportuno anche un documento più articolato.
- Fino a che punto si può scendere al livello operativo?
Formulazioni generali e obiettivi preminenti (p. es. Visione «2000 watt») possono essere completati con indicatori concreti (p. es. "il consumo energetico di gas naturale deve essere ridotto del 20% entro l'anno X").

La strategia del proprietario si situa a un elevato livello strategico e deve stabilire dei principi. Affinché la strategia stessa possa esplicitare un effetto concreto, questi principi devono poter fungere da linee guida per decisioni concrete. Possibili esempi di tali decisioni:

Nella zona XY si deve smantellare il sistema di approvvigionamento di gas? Si deve investire in un consorzio di teleriscaldamento? È opportuno aumentare o ridurre la partecipazione in impianti di produzione energetica? Quali qualifiche fondamentali deve possedere un nuovo direttore dell'AAE?

Una buona strategia del proprietario non fornisce le risposte concrete a queste domande, ma crea i presupposti affinché le risposte che vengono date rispondano agli interessi della proprietà.

Presa in considerazione degli obiettivi Città dell'energia

L'elaborazione di una strategia del proprietario va a toccare direttamente i seguenti punti del catalogo di misure Città dell'energia:

- 1.1.2 Concetto energetico e di protezione del clima
- 3.1.1 Strategia aziendale dei fornitori di energia

Dal punto di vista del processo Città dell'energia è importante inserire nella strategia riferimenti concreti agli obiettivi della Città dell'energia. Possibili esempi:

- Le aziende XY sostengono l'obiettivo della società a 2000 watt e 1 tonnellata di CO₂ conformemente alla decisione del GG.MM.AAAA.
- Le aziende XY sostengono l'obiettivo di raggiungere il label Città dell'energia Gold entro il AAAA («European Energy Award®GOLD»).
- Le aziende XY rinunciano a detenere partecipazioni in centrali nucleari, in centrali a carbone e in centrali a gas.

Elementi e possibile struttura di una strategia del proprietario

Elementi centrali (struttura)	Scopo e contenuti
Disposizioni generali	<p>Basi e scopo della strategia del proprietario, basi e definizioni legali, distinzione rispetto ad altre direttive gestionali</p> <p>Eventuale illustrazione della situazione di partenza, per chiarire il contesto in cui si situano le successive indicazioni.</p>
Obiettivi del proprietario (Comune, città)	<p>Obiettivi imprenditoriali, economici, ecologici, sociali, altri obiettivi politici; fra l'altro:</p> <ul style="list-style-type: none"> — Obiettivi di politica energetica e climatica: efficienza energetica, sfruttamento delle energie rinnovabili; curve di riduzione del consumo energetico, dei vettori fossili, delle emissioni di gas serra, riferimenti concreti al processo Città dell'energia — Coordinamento con altri compiti pubblici: pianificazione territoriale, politica di promozione della piazza economica locale, opere di genio civile, smaltimento rifiuti ecc. — Politica dei prezzi, politica tariffaria (costi di rete) — Aspettative in relazione a rendimento, remunerazione del capitale, dividendi — Ruolo dell'AAE come datore di lavoro (obiettivi sociali) — Indicazioni sulla composizione della proprietà (p. es. regole concernenti la maggioranza delle azioni), su cooperazioni e su partecipazioni di e in terzi — Obiettivi di crescita e mercati target
Gestione	<p>Competenze e principi per:</p> <ul style="list-style-type: none"> — Esecutivo (rappresentante del proprietario) — Direzione strategica dell'AAE (Consiglio di amministrazione, se esistente, o organo analogo) — Direzione operativa, se non è delegata a un Consiglio di amministrazione o a un organo analogo
Gestione dei rischi	<p>Come vengono rilevati e valutati i rischi? Come vengono decise e attuate le misure di gestione dei rischi, come per esempio l'effettuazione di accantonamenti o la stipula di assicurazioni?</p>
Vigilanza, reporting, trasparenza	<p>Disposizioni in merito al reporting e alla vigilanza (nei confronti dell'Esecutivo e del pubblico)</p> <p>In considerazione della concorrenza sul mercato, può essere opportuno porre dei limiti alla trasparenza pubblica (contenuto di concessioni, strategie, politica dei prezzi). In questo caso la strategia del proprietario deve però contenere indicazioni ben fondate sulla politica d'informazione.</p> <p>Per quanto riguarda i requisiti di trasparenza, è opportuno distinguere tra settori in regime di monopolio (p. es. acqua) e settori in regime di libero mercato (p. es. parte deregolamentata del commercio di energia elettrica).</p>
Disposizioni finali	<p>Applicazione della strategia del proprietario, disposizioni per l'adeguamento della strategia del proprietario (periodicità, competenze)</p>

Tabella 3 Possibile struttura di una strategia del proprietario

3. Esempi – Bibliografia – Contatti

Esempi di strategie del proprietario per AAE esistenti

Strategia del proprietario della città di San Gallo per Sankt Galler Stadtwerke, 2015.

7 pagine.

Internet: www.iorcf.unisg.ch/.../eignerstrategie_sankt_galler_stadtwerke.pdf

Strategia del proprietario della città di Winterthur per la Stadtwerk Winterthur (parte della risposta a un postulato), 2013.

11 pagine.

Internet: www.stadt.winterthur.ch/daten/weisungen/W10097.pdf

Strategia del proprietario della città di Berna, 2009.

9 pagine.

Internet: www.bern.ch/.../eignerstrategie.pdf

Bibliografia

Schedler, Kuno / Müller, Roland / Sonderegger, Roger W. 2013 : Führung, Steuerung und Aufsicht von öffentlichen Unternehmen. Public Corporate Governance für die Praxis, 2. Auflage, 287 Seiten, Haupt Verlag

Contatti

Per maggiori informazioni, trovate una serie di indirizzi di contatto all'indirizzo

www.energiestadt.ch/evu/kontakt/

oppure potete inviare una mail a evu@energiestadt.ch

Allegato 1

Strategia del proprietario: distinzione rispetto ad altre basi gestionali

Per l'istituzione e l'esercizio di una AAE sono necessarie basi concettuali a diversi livelli. Questi livelli vanno dalle basi legali di livello generale fino allo schema di svolgimento di un processo aziendale (cfr. tabella sottostante).

Di regola, la strategia del proprietario viene elaborata e decisa dall'Esecutivo. L'Assemblea comunale o il Consiglio comunale è chiamato a prenderne atto o, a seconda della cultura politica o delle disposizioni di legge, anche a decidere in merito (cfr. figura 1). È opportuno coinvolgere nell'elaborazione anche gli organi direttivi strategici e operativi dell'AAE. Nella prassi, l'elaborazione concreta di una strategia del proprietario viene delegata all'AAE, dopo aver fissato determinati paletti.

La strategia del proprietario non è una strategia aziendale, come risulta chiaramente dalla tabella sottostante. La strategia aziendale è di competenza della direzione strategica (Consiglio di amministrazione) dell'AAE; la strategia del proprietario ne è una base fondamentale. La strategia aziendale illustra come possono essere raggiunti gli obiettivi fissati dal proprietario; un elemento importante è la modalità di azione nel concreto contesto di mercato. La strategia aziendale illustra il posizionamento dell'impresa e, in vista delle sfide future, pone i presupposti affinché sia garantita l'efficacia (cfr. anche Schedler et al. 2013)

Nella strategia del proprietario non si tratta neanche di fissare una determinata forma giuridica. Esistono anche casi in cui viene indicata esplicitamente una forma giuridica (p. es. città di San Gallo, 2015).

Nella prassi, spesso, singoli elementi di una strategia del proprietario sono già stati definiti nelle basi giuridiche di un'AAE. Questi elementi possono essere inseriti in un articolo ad hoc della strategia del proprietario. In considerazione del forte dinamismo con cui mutano le condizioni quadro, ciò perché la strategia del proprietario può essere verificata e modificata più frequentemente delle basi giuridiche.

La seguente tabella situa la strategia del proprietario rispetto agli altri strumenti gestionali.

Direttive gestionali	Proprietario		Direzione AAE	
	Consiglio comunale / Assemblea comunale / votazione popolare	Esecutivo	Direzione strategica AAE	Direzione operativa AAE
Base legale dell'AAE	Decisione	Elaborazione		
Strategia del proprietario	Presenza d'atto (decisione)	Elaborazione e decisione	Elaborazione	Elaborazione
<i>Mandato di prestazione Concessioni</i>	<i>Decisione (presa d'atto)</i>	<i>Elaborazione (decisione)</i>	<i>Elaborazione</i>	
Strategia aziendale	Nessuna informazione (non pubblica)	Presenza d'atto	Elaborazione e decisione	Elaborazione, attuazione
<i>Visione, Missione, linee guida</i>			<i>Presenza d'atto</i>	<i>Elaborazione e decisione</i>
Sottostrategie, struttura organizzativa, processi				Elaborazione, attuazione

Responsabilità principale

* CdA=Consiglio di amministrazione o organo analogo

Tabella 4 La strategia del proprietario in relazione ad altre basi gestionali (in base a Schedler et al. 2013)

Allegato 2

Panoramica delle suddivisioni più frequenti dei ruoli nelle direzioni strategiche delle aziende di approvvigionamento energetico (AAE)

Per l'elaborazione di una strategia del proprietario devono essere chiariti determinati ruoli: chi rappresenta gli interessi del proprietario? Chi esercita la direzione strategica dell'AAE? Chi dirige l'AAE sul piano operativo? Se questi ruoli non sono attribuiti in maniera chiara fin dall'inizio, il processo di elaborazione della strategia del proprietario può condurre indirettamente ai necessari chiarimenti. Dal punto di vista della good governance è importante separare fra loro le funzioni di vigilanza, direzione strategica e attuazione.

In ragione delle disposizioni del codice delle obbligazioni (CO), le AAE aventi la forma giuridica di società anonime (SA) hanno una struttura chiara. I ruoli dell'assemblea generale del Consiglio di amministrazione (CdA) sono predefiniti. Il Consiglio di amministrazione guida l'attività e può delegare la gestione operativa a una Direzione (Dir.); questa è la norma nelle AAE. Il CdA svolge quindi chiaramente il ruolo di direzione strategica dell'AAE. Ciò è illustrato nella seguente tabella nel caso A con una classica delega della direzione strategica dall'Esecutivo a un Consiglio di amministrazione, che può includere anche membri dell'Esecutivo, ma che è composto soprattutto da terze persone. Il caso A, ottimale dal punto di vista della good governance, può essere realizzato anche indipendentemente dal fatto che l'azienda abbia la forma giuridica di società anonima.

Nella prassi, spesso, la separazione fra proprietà, direzione strategica e direzione operativa diverge dalla struttura ideale del caso A. Spesso le AAE di dimensioni medio-grandi hanno la forma giuridica di un ente di diritto pubblico autonomo o non autonomo. In questi casi, la direzione strategica non è svolta da un Consiglio di amministrazione autonomo. Ciò può far sì che non esista un organo direttivo strategico vero e proprio e che tale funzione sia svolta dall'Esecutivo nel suo complesso (caso B) o dalla Direzione (caso C). Entrambe le situazioni sono insoddisfacenti dal punto di vista della good governance, perché le funzioni di vigilanza, direzione strategica e attuazione sono sovrapposte. Secondo i principi della good governance, è invece importante che i relativi organi siano separati.

Una governance potenzialmente migliore si ha nei casi D, E e F, in cui la direzione strategica è svolta da un comitato dell'Esecutivo, da un comitato della Direzione o da un organo avente una forma mista. Anche se questa soluzione non è ottimale, vi è sempre la possibilità che i membri del comitato e gli altri membri dell'Esecutivo o della Direzione rivestano di volta in volta ruoli differenti.

Caso	Rappresentanza degli interessi del proprietario	Direzione strategica AAE	Direzione operativa (Dir.) AAE	Governance
A (SA)	Esecutivo	Consiglio di amministrazione CdA	Dir.	😊
b.	Esecutivo = «CdA»	manca	Dir.	😞
C	Esecutivo	manca	Dir. = «CdA»	😞
D	Esecutivo	Comitato <u>Esecutivo</u> = «CdA»	Dir.	😊
E	Esecutivo	Comitato <u>Esecutivo e Dir.</u> = «CdA»	Dir.	😊
F	Esecutivo	Comitato <u>Dir.</u> = «CdA»	Dir.	😊

«CdA» corrisponde al ruolo del Consiglio di amministrazione nella direzione strategica dell'AAE

Tabella 5 Possibili forme di direzione strategica di un'AAE

Una strategia del proprietario deve tenere conto della forma concreta della struttura direttiva. Viceversa, l'elaborazione di una strategia del proprietario può portare a una verifica e a un adeguamento della struttura direttiva. Nel caso ideale A (società anonima), la strategia del proprietario costituisce la base per la composizione del Consiglio di amministrazione e per la delega a quest'ultimo della salvaguardia degli interessi del proprietario.