

PERFORMANCE ED EFFICIENZA DELLE IMPRESE PUBBLICHE SUL TERRITORIO

S. Migliardo<sup>1</sup>, G. Cinquegrana<sup>2</sup>, A. Bruno<sup>3</sup>, G. Fosco<sup>4</sup>, V. Leone<sup>5</sup>

**SOMMARIO**

La sempre maggiore attenzione alla qualità e all'efficienza dei servizi erogati dalle partecipate pubbliche e le questioni legate alla loro *governance* e al loro finanziamento le ha poste al centro delle valutazioni economiche da parte dei *policy makers* e degli studiosi. Da più di un decennio, nell'ambito delle statistiche sulle imprese, l'Istat pubblica le statistiche sulle imprese pubbliche e negli ultimi anni emerge una loro riduzione, soprattutto alla luce del nuovo quadro normativo di riferimento che le ha sottoposte ad un piano di revisione straordinaria ed a una conseguente razionalizzazione (D. Lgs. n.175 del 19 agosto del 2016 entrato in vigore il 23/09/2016 noto come *Testo Unico* in materia di società a partecipazione pubblica). In questo lavoro si offre una panoramica della presenza delle partecipate pubbliche per territori con focus per attività economica, in particolare per le cosiddette utilities nei settori della produzione e distribuzione di energia/gas, della gestione idrica, della rete fognaria, dei rifiuti e del trasporto locale. Oltre all'analisi delle imprese partecipate per tipologia di partecipata e per settori economici, particolare attenzione sarà rivolta alla presenza delle unità locali per regione. Per alcune attività sono state valutate la performance e l'efficienza nell'erogazione dei servizi di tali imprese, considerando anche la loro rilevanza per il governo del territorio; partendo da un panel di bilanci di imprese pubbliche e private per gli anni 2010-2015 è stata implementata un'analisi econometrica.

Parole chiave: imprese pubbliche, servizi erogati, utilities, performance, efficienza

---

<sup>1</sup> Serena Migliardo, ISTAT, Roma, [migliard@istat.it](mailto:migliard@istat.it)

<sup>2</sup> Giuseppe Cinquegrana, ISTAT, Napoli, [gicinque@istat.it](mailto:gicinque@istat.it)

<sup>3</sup> Antonella Bruno, ISTAT, Roma, [bruno@istat.it](mailto:bruno@istat.it)

<sup>4</sup> Giovanni Fosco, Università degli studi di Salerno, [gfosco@unisa.it](mailto:gfosco@unisa.it)

<sup>5</sup> Valentina Leone, ISTAT, Roma, [leone@istat.it](mailto:leone@istat.it)

## Introduzione

La sempre maggiore attenzione alla qualità e all'efficienza dei servizi erogati dalle partecipate pubbliche e le questioni legate alla loro *governance* e al loro finanziamento le ha poste al centro dell'attenzione dei *policy makers* e degli studiosi. Da più di un decennio, nell'ambito delle statistiche sulle imprese, l'Istat pubblica le statistiche sulle partecipate pubbliche rilevando negli ultimi anni una loro riduzione, soprattutto alla luce del nuovo quadro normativo di riferimento. L'elevata domanda informativa a livello nazionale, su questo rilevante segmento produttivo, ne ha determinato l'inclusione nel Programma Statistico Nazionale, motivata anche dal fatto che negli ultimi anni le unità a partecipazione pubblica sono state sottoposte ad un piano di revisione straordinaria ed a una conseguente razionalizzazione sulla base del quadro normativo di riferimento, nello specifico il *Testo Unico* in materia di società a partecipazione pubblica (D.Lgs, n.175 del 19 agosto del 2016 entrato in vigore il 23/09/2016). In questo lavoro si offre una panoramica della presenza delle partecipate pubbliche in Italia in particolare con riferimento al 2017; si parte dal contesto metodologico del Registro delle partecipate pubbliche prodotto dall'Istat, affrontandone sia i suoi aspetti definitivi e i regolamenti europei di riferimento, sia l'impianto metodologico sviluppato dall'Istat per costruire un registro in grado di cogliere tutte le forme di partecipazione, prossime, dirette o indirette, di minoranza o di controllo, con cui il settore pubblico interviene, attraverso la partecipazione al capitale privato, nelle attività economiche di produzione di beni o di erogazione di servizi (paragrafo 1). Nel paragrafo 2 viene invece prodotta una fotografia delle partecipate pubbliche nel 2017, differenziando per tipologia di partecipata e di partecipazione, analizzando i settori economici in cui si manifesta maggiormente il fenomeno, sia in termini di numero di partecipate e di addetti e sia rispetto all'andamento nel periodo precedente. L'analisi viene dettagliata a livello territoriale nel paragrafo 3, considerando la distribuzione delle partecipate sia a livello di impresa che di unità locale e analizzandone il loro andamento in un arco temporale ristretto.

Gli ultimi due paragrafi sono dedicati ad una rassegna sulla letteratura sulla dicotomia in termini di efficienza e performance tra pubblico e privato nell'erogazione dei servizi collettivi e alla stima di un modello sull'efficienza tecnica per le cosiddette utilities nei settori dell'erogazione e fornitura di acqua e energia, della gestione della rete fognaria, della gestione dei rifiuti e nel trasporto pubblico locale. Breve conclusioni sono poste alla fine del lavoro.

## 1. Il registro delle partecipate pubbliche ed il suo potenziale informativo

Nell'ambito delle statistiche sulle imprese, da più di un decennio l'Istat pubblica le statistiche sulle unità partecipate da una pubblica amministrazione. L'elevata domanda informativa a livello nazionale, su questo rilevante segmento produttivo, ne ha determinato l'inclusione nel Programma Statistico Nazionale, motivata anche dal fatto che negli ultimi anni le unità a partecipazione pubblica sono state sottoposte ad un piano di revisione straordinaria ed a una conseguente razionalizzazione sulla base del quadro normativo di riferimento, nello specifico il *Testo unico* in materia di società a partecipazione pubblica (D. Lgs n.175 del 19 agosto del 2016 entrato in vigore il 23/09/2016). L'art. 24 di tale decreto prevede, infatti, che ciascuna pubblica amministrazione effettui con provvedimento motivato la ricognizione di tutte le partecipazioni possedute alla medesima data di entrata in vigore del decreto, ossia 23 settembre 2016, individuando quelle che devono essere alienate.

Il registro statistico delle partecipate pubbliche, creato e aggiornato annualmente dall'ISTAT a partire dal 2012, ha un ricco potenziale informativo, in quanto integra diverse fonti amministrative sui legami di partecipazione con il contenuto informativo del Sistema dei Registri Asia. Il registro include tutte le quote di partecipazione da un minimo comunque maggiore di zero fino al 100% del capitale dell'unità partecipata, e la partecipazione può essere prossima, indiretta o tramite controllate, di diritto o di fatto. Diverse sono le tipologie di unità che vengono definite partecipate pubbliche quali: società di capitali, associazioni, fondazioni, fondazioni di partecipazione, consorzi di diritto pubblico (considerando, di conseguenza, anche modalità operative di partecipazione diverse da quella del possesso di quote).

Il processo di stima dell'universo delle unità partecipate si basa sull'integrazione di diverse fonti amministrative<sup>6</sup> e statistiche che forniscono i legami di partecipazione di base e che, grazie ad algoritmi complessi, permettono di ricostruire un universo esaustivo delle partecipate pubbliche e delle modalità con cui si può manifestare la partecipazione pubblica nelle attività economiche di tipo privato.

I legami di partecipazione di base vengono integrati con i dati contenuti nel Sistema dei Registri Asia e in particolare:

- il registro "*Asia Gruppi*", in cui vengono ricostruiti tutti i legami di controllo sia diretti che indiretti che caratterizzano la struttura dei gruppi d'impresa. Tale registro viene costruito sulla base delle metodologie definite dal nuovo Regolamento *FRIBS*, UE 2019/2152 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 27 Novembre 2019 relativo alle statistiche europee sulle imprese, che abroga dieci atti giuridici nel settore delle statistiche sulle imprese (ex Regolamento Europeo sui Registri d'impresa n.177/2008) e utilizzando le stesse fonti atte alla costruzione del registro delle partecipate pubbliche ;
- il registro "*Asia imprese*", viene utilizzato per le informazioni sulle variabili di stratificazione (addetti, localizzazione, forma giuridica, attività economica, ecc.) relative alle partecipate pubbliche;
- il registro "*Asia amministrazioni pubbliche (Lista S13)*", utilizzato per definire l'universo del settore della Pubblica Amministrazione, cioè, nel caso specifico, delle partecipanti.

La metodologia applicata dall'Istat per l'individuazione dell'universo delle unità partecipate si basa quindi su uno schema volto ad individuare le diverse modalità con cui si manifesta un legame tra un'unità giuridica partecipata e un soggetto pubblico (Amministrazione Pubblica). Il settore delle amministrazioni pubbliche (settore istituzionale S.13), come definito al § 2.111 del SEC2010, comprende: sia le unità istituzionali che agiscono da produttori di beni e servizi non destinabili alla vendita (cfr. §3.26 del SEC2010) e la cui produzione è destinata a consumi collettivi e individuali ed è finanziata in prevalenza da versamenti

<sup>6</sup> Le fonti amministrative utilizzate per la stima dell'universo delle unità a partecipazione pubblica sono:

1) le dichiarazioni sulla struttura delle partecipazioni rilevanti rese alla Commissione nazionale per le società e la Borsa (Consob);  
2) le dichiarazioni degli elenchi dei soci delle società di capitale iscritti al registro delle imprese, gestito dalle Camere di Commercio;  
3) le informazioni desumibili dai bilanci civilistici e consolidati delle società di capitale;  
4) le dichiarazioni relative alle partecipazioni detenute dalle amministrazioni pubbliche al Dipartimento del Tesoro (Mef).

obbligatorie effettuati da unità appartenenti ad altri settori, sia le unità istituzionali la cui funzione prevalente consiste nella redistribuzione del reddito e della ricchezza del paese. Nell'ambito della classificazione del Sec2010, inoltre, si fa riferimento ai produttori pubblici in senso ancora più ampio, comprendendo anche i soggetti "non costituiti come imprese che, in virtù della legislazione speciale, sono riconosciuti come soggetti giuridici indipendenti, o quasi- società, quando classificati nei settori delle società non finanziarie e delle società finanziarie".

Grazie alla ricostruzione di questa base dati integrata è possibile arrivare ad individuare quattro sotto-insiemi di unità partecipate che caratterizzano il fenomeno oggetto di studio:

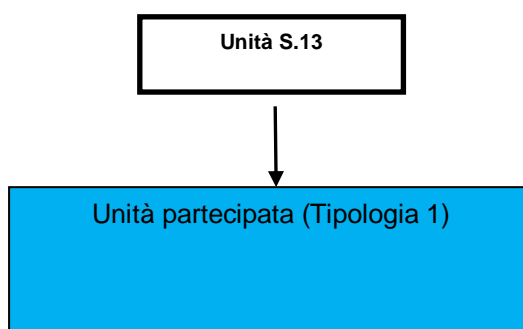
- le imprese attive <sup>7</sup>;
- quelle non attive<sup>8</sup> che hanno presentato il bilancio o la dichiarazione fiscale;
- le unità fuori campo<sup>9</sup> di osservazione del Registro statistico sulle imprese attive;
- le unità "residuali", ovvero quelle non ancora classificate per mancanza di un quadro informativo completo.

Per le unità attive, vengono diffusi, oltre ai caratteri tipici del registro delle partecipate (relazione di partecipazione, quota di partecipazione, soggetto partecipante, tipologia di partecipazione, tipologia dell'unità), anche i caratteri di struttura (attività economica, forma giuridica e addetti) e quelli demografici (regione, provincia, etc.); per le altre unità solo i caratteri tipici del registro delle partecipate.

In più in base alla tipologia del legame di partecipazione o alla tipologia del soggetto controllante si individuano tre tipologie distinte di unità a partecipazione pubblica:

*Tipologia 1 - Partecipate prossime della P.A:* in questo insieme vengono incluse tutte le unità per le quali l'amministrazione pubblica detiene una quota di partecipazione diretta o prossima, anche se minima. Le informazioni disponibili sulla quota di partecipazione consentono di individuare tra le imprese partecipate quelle controllate<sup>10</sup> (SEC2010, §2.36);

*Figura 1: Partecipate prossime della P.A*



Fonte: Istat, Registro delle Unità economiche a partecipazione pubblica

<sup>7</sup> Imprese attive nell'anno. Sono escluse dal campo di osservazione le attività economiche relative a: agricoltura, silvicoltura e pesca (sezione A della classificazione NACE rev.2); Amministrazione pubblica e difesa; Assicurazione sociale e obbligatoria (Sezione O); attività di organizzazioni associative (Divisione 94); attività di famiglia e convivenze come datori di lavoro per personale domestico; produzione di beni e servizi indifferenziati per uso proprio da parte di famiglie e convivenze (Sezione T); organizzazioni ed organismi extraterritoriali (Sezione U), le unità classificate come istituzioni pubbliche (S.13) e istituzioni private non profit (S.15).

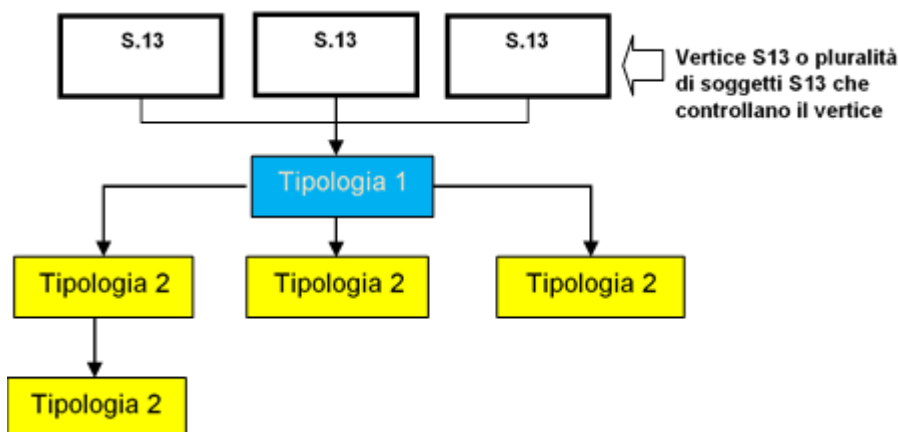
<sup>8</sup> Sono da considerarsi inattive tutte le imprese che non hanno occupazione e che non effettuano una dichiarazione di volume di affari di valore adeguato a far supporre l'unità come attivamente operante sul mercato.

<sup>9</sup> Le unità fuori campo di osservazione sono unità che svolgono attività economiche al confine tra quelle tipiche delle organizzazioni associative (divisione Ateco 94) e della PA (divisione Ateco 84), oltre a quello del settore agricolo, il cui comportamento necessita di opportuna verifica. Per tutte si svolgono continue analisi puntuali, anche tramite indagini specifiche, al fine di rendere possibile una loro classificazione tra imprese, imprese agricole, istituzioni pubbliche e istituzioni non profit.

<sup>10</sup> Secondo quanto stabilito dal SEC2010, §2.36 sono definite controllate le unità per le quali il controllante partecipa con almeno 50%+1 delle azioni con diritto di voto o controlla in altro modo più della metà dei voti degli azionisti.

*Tipologia 2 - Unità controllate non prossime della P.A:* si tratta di unità appartenenti a gruppi pubblici (cioè gruppi la cui controllante ultima è una P.A.), non controllate direttamente dalla P.A. ma indirettamente, tramite altre unità appartenenti al gruppo. In primo luogo vengono prese in considerazione tutte le imprese appartenenti a un gruppo il cui vertice è costituito da un'amministrazione pubblica. In secondo luogo vengono presi in considerazione tutti i gruppi di imprese che hanno al proprio vertice una società di capitale o un consorzio, a loro volta controllati in modo congiunto da una o più amministrazioni pubbliche. Il concetto di controllo pubblico esercitato congiuntamente da diverse amministrazioni pubbliche permette, ad esempio, di includere nel settore delle imprese a controllo pubblico tutte quelle realtà in cui diverse amministrazioni pubbliche presenti sullo stesso territorio partecipano nella costituzione e gestione di società o consorzi per la fornitura di servizi pubblici a livello locale, al fine di massimizzare l'efficienza e l'economicità della gestione del servizio stesso. In questo insieme vengono incluse quindi, le unità appartenenti a gruppi che hanno come vertice un'amministrazione pubblica o in cui il vertice è controllato congiuntamente da più amministrazioni pubbliche (sono escluse le unità controllate direttamente da amministrazioni pubbliche in quanto comprese nella tipologia 1), secondo la figura 2.

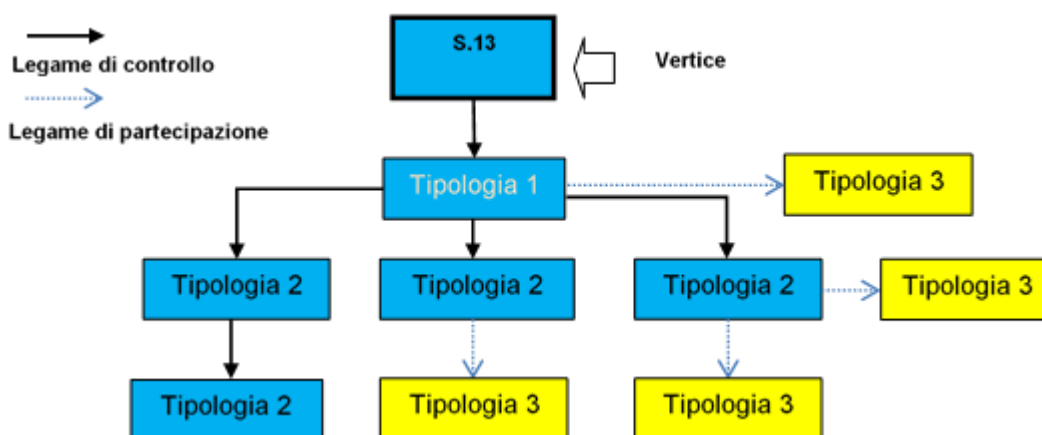
Figura 2: - Unità controllate non prossime della P.A



Fonte: Istat, Registro delle Unità economiche a partecipazione pubblica

*Tipologia 3 - Unità partecipate da controllate pubbliche:* Appartengono a questo insieme (Figura 3) tutte le unità partecipate da controllate pubbliche, cioè dall'insieme delle controllate individuate nelle tipologie 1 e 2.

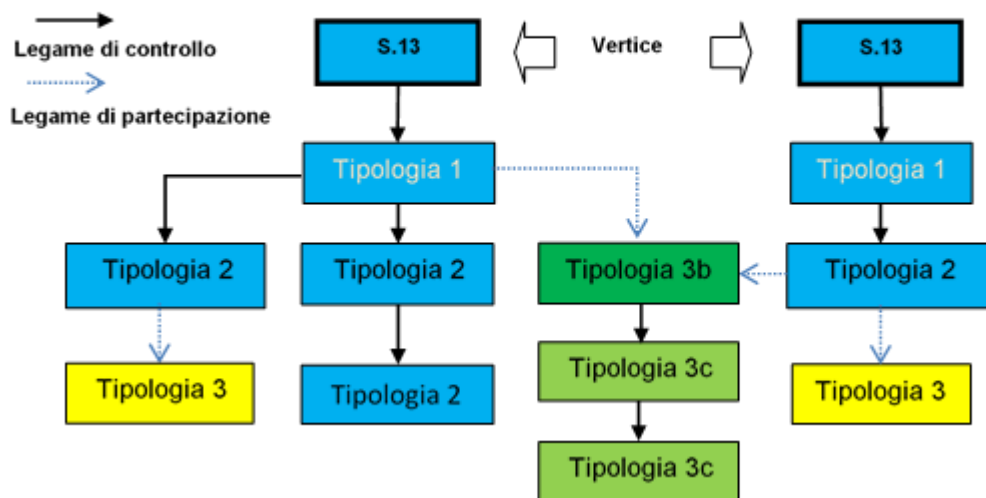
Figura 3: Unità partecipate da controllate pubbliche



Fonte: Istat, Registro delle Unità economiche a partecipazione pubblica

In questa tipologia, vengono incluse anche le unità a controllo congiunto, in cui il rapporto di partecipazione si può realizzare anche in modalità congiunta (figura 4), quando cioè due o più controllate appartenenti a gruppi pubblici distinti, detengono partecipazioni di un'altra unità (Tipologia 3b nella figura 4) attraverso quote che sommate raggiungono o superano il 50% +1 del totale. Non si può dire, quindi, che ci sia controllo da parte di un singolo gruppo. Ciò che di fatto cambia è lo status dell'unità, che è da considerarsi unità a controllo pubblico congiunto. Accade inoltre che alcune unità individuate come controllate pubbliche secondo la tipologia 3b siano al vertice di gruppi; in tal caso anche le unità appartenenti ai gruppi in questione sono da intendersi come unità a controllo pubblico (Tipologia 3c).

Figura 4: Unità a controllo congiunto



Fonte: Istat, Registro delle Unità economiche a partecipazione pubblica

## 2. Una fotografia delle partecipate pubbliche al 2017

L'analisi del registro delle partecipate pubbliche offre, un quadro informativo completo di un settore economico strategico per il nostro Paese e permette sia di fotografare il fenomeno con riferimento a un istante preciso (un anno) che di monitorare l'andamento del fenomeno nel tempo. La disponibilità dei dati è strettamente legata alla disponibilità delle fonti amministrative, con un ritardo nella diffusione dei risultati di circa 2 anni, rispetto all'anno di riferimento dei dati. A febbraio 2020 sono stati diffusi i dati delle partecipate pubbliche 2017, con un ritardo di 2 mesi rispetto alla normale calendarizzazione (dicembre t+2).

Nel 2017 le unità economiche partecipate dal settore pubblico erano 9.118 e impiegavano 884.757 addetti, in riduzione, rispetto al 2016, del 1,3% in termini di unità e in aumento dello 0,5% in termini di addetti, mostrando differenti dinamiche per tipologia di partecipate. Per il 53,3 %, quota in diminuzione rispetto al 2016, i soggetti pubblici esercitano un potere decisionale di controllo (*Public corporation*), detenendo una quota superiore al 50%.

Tabella 1 - Unità e addetti delle unità partecipate pubbliche per quota - Anno 2017

QUOTE DI PARTECIPAZIONE PUBBLICA	Totale			
	Unità		Addetti	
	N,	%	N,	%
Anno 2017				
A, Quota di partecipazione <= 20%	2.609	28,6	185.440	21,0
B, 20% < Quota di partecipazione <= 50%	1.645	18,0	41.290	4,7
C, Quota di partecipazione > 50%	4.864	53,3	658.027	74,4
<b>TOTALE</b>	<b>9.118</b>	<b>100,0</b>	<b>884.757</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Istat, Registro delle Unità economiche a partecipazione pubblica

Viste le diverse caratteristiche delle unità partecipate e tenendo conto delle informazioni disponibili, appare interessante mettere a fuoco le performance delle imprese attive partecipate, per le quali si dispone di un più ricco contenuto informativo. Nel 2017 si sono registrate come attive 6.310 imprese partecipate da Pubbliche Amministrazioni, con un numero di addetti pari a 847.232, corrispondente al 95,8% degli addetti totali delle unità economiche partecipate.

Tabella 2 - Unità e addetti delle unità partecipate pubbliche per tipologia di unità- Anno 2017, valori assoluti e variazioni percentuali su 2016

TIPOLOGIA UNITA'	Totale			
	Unità		Addetti	
	N,	var %	N,	%
Anno 2017				
Imprese attive	6.310	-4,0	847.232	0,1
Imprese non attive che hanno presentato il bilancio o Unico	964	-3,4	0	0,0
Unità classificate fuori campo d'osservazione industria e servizi	1.461	11,6	35.924	12,7
Unità non classificate	383	7,2	1.600	-20,0
<b>Totale</b>	<b>9.118</b>	<b>-1,3</b>	<b>884.757</b>	<b>0,5</b>

Fonte: Istat, Registro delle Unità economiche a partecipazione pubblica

Rispetto all'anno precedente le imprese attive partecipate diminuiscono del 4% ma rimangono stabili in termini di addetti. Si riducono, anche se lievemente in valori assoluti, le imprese non attive che hanno comunque presentato una dichiarazione contabile o fiscale nel 2017, registrando un calo del 3,4%. Va tenuto conto che aumentano, invece, dell'11,6% le unità partecipate fuori campo d'osservazione nell'ambito dell'industria e dei servizi, dovuto a una maggiore e dettagliata classificazione di tali unità per la presenza di nuovi registri quali: il Registro delle istituzioni pubbliche, il Registro delle unità non profit ed infine il Registro delle unità agricole (tutti appartenenti al sistema dei Registri Asia). L'obiettivo è quello, nei prossimi anni di ridurre il più possibile le unità non classificabili.

Sale al 59,2%, il peso delle imprese attive controllate da soggetti pubblici (rispetto al 53,3% delle unità del prospetto 1) rimanendo invece stabile il loro peso in termini di addetti, pari al 74,6%. Il 15,1% delle imprese è partecipato, invece, per una quota di capitale compresa tra il 20% e il 50% con un peso in termini di addetti del 4,4%, mentre il 25,7% è partecipato per una quota di capitale inferiore al 20% e un peso in termini di addetti pari al 21%.

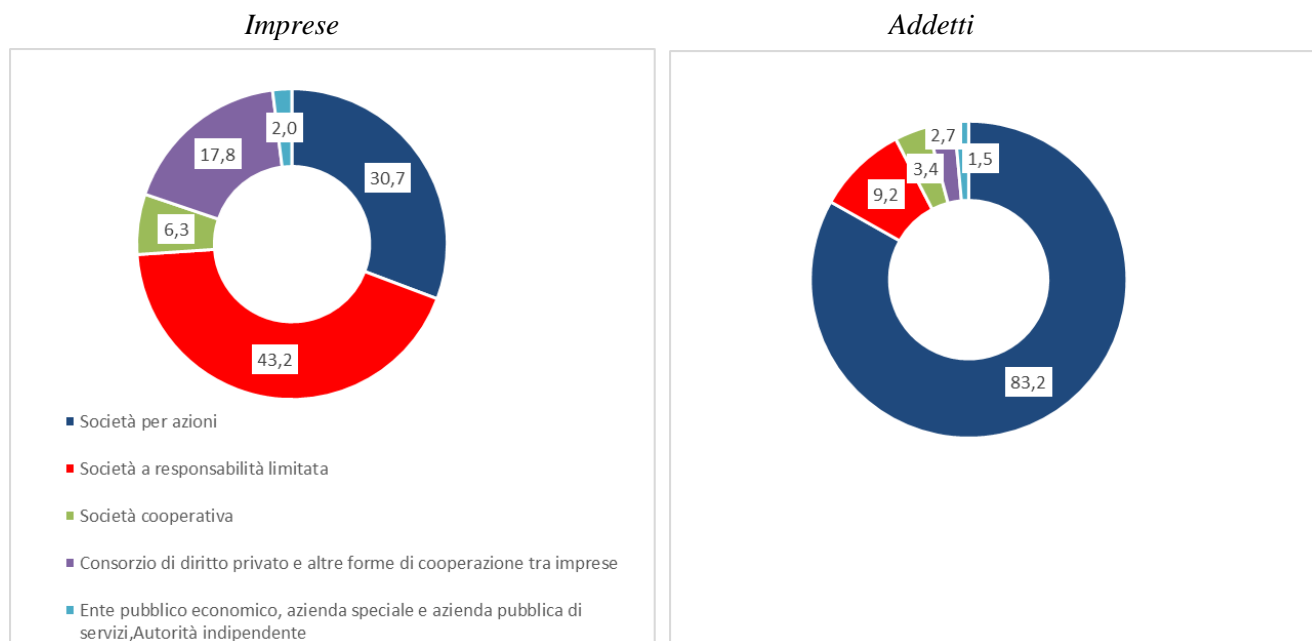
Nel complesso, la dimensione media delle imprese partecipate attive è molto alta, pari a 134 addetti, valore che sale a 363 se consideriamo le società per azioni.

In base alla legislazione vigente le società per azioni (a loro volta articolate in società totalmente pubbliche ad unico socio o a pluralità di soci pubblici, miste a prevalenza pubblica e miste a prevalenza privata) e le società a responsabilità limitata costituiscono i modelli prevalenti di organizzazione societaria pubblica (art.3, comma 1, dl 175/2016 *Testo Unico* sulle società a partecipazione pubblica).

Nel 2017, infatti, il 30,7% delle imprese partecipate è costituito con forma giuridica di società per azioni e occupa l'83,2% degli addetti. Il 43,2% delle imprese partecipate pubbliche, è composto da società a

responsabilità limitata con il 9,2% degli occupati, il 17,8% da consorzi di diritto privato e altre forme di cooperazione tra imprese e comprende il 2,7% degli addetti, mentre il 6,3% è organizzato in società cooperative con il 3,4% degli addetti. Il rimanente 2% include aziende speciali, aziende pubbliche di servizi, autorità indipendenti ed enti pubblici economici, che in totale costituiscono una quota dell'1,5% di addetti.

Figura 5. Imprese e addetti delle imprese a partecipazione pubblica per forma giuridica - Anno 2017



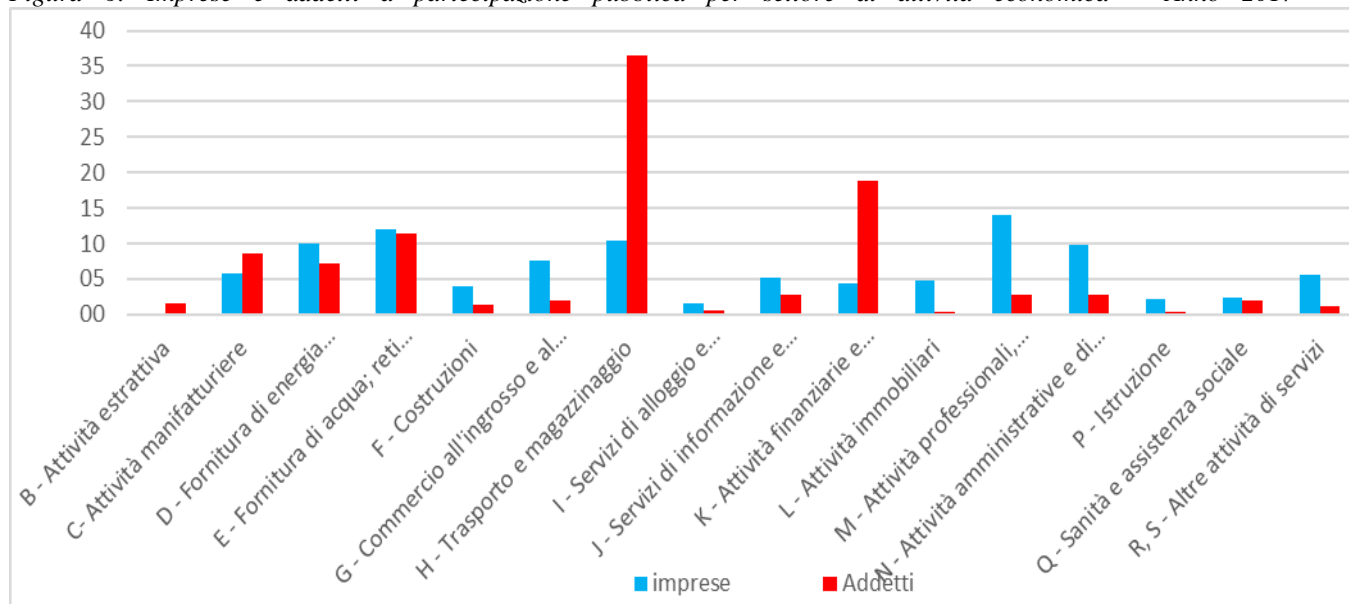
Fonte: Istat, Registro delle Unità economiche a partecipazione pubblica

Le imprese partecipate svolgono prevalentemente attività di produzione di servizi. Anche se in leggera diminuzione rispetto al 2016, il settore con il maggior numero di imprese attive partecipate da un soggetto pubblico si riconferma quello delle *Attività professionali, scientifiche e tecniche*, in cui vi opera il 14,1% delle partecipate e il 2,7 % di addetti.

Tra gli altri settori di attività più rilevanti, in termini soprattutto di impresa, emergono anche quelli di *Fornitura di acqua, reti fognari, attività di trattamento dei rifiuti e risanamento* (11,9% di imprese e 11,4% di addetti), *Fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata* (10% di imprese e 7,2% di addetti); *Trasporto e magazzinaggio* (10,5% imprese e 36,6% addetti), che risulta essere il settore con maggior numero di addetti.



Figura 6: Imprese e addetti a partecipazione pubblica per settore di attività economica – Anno 2017

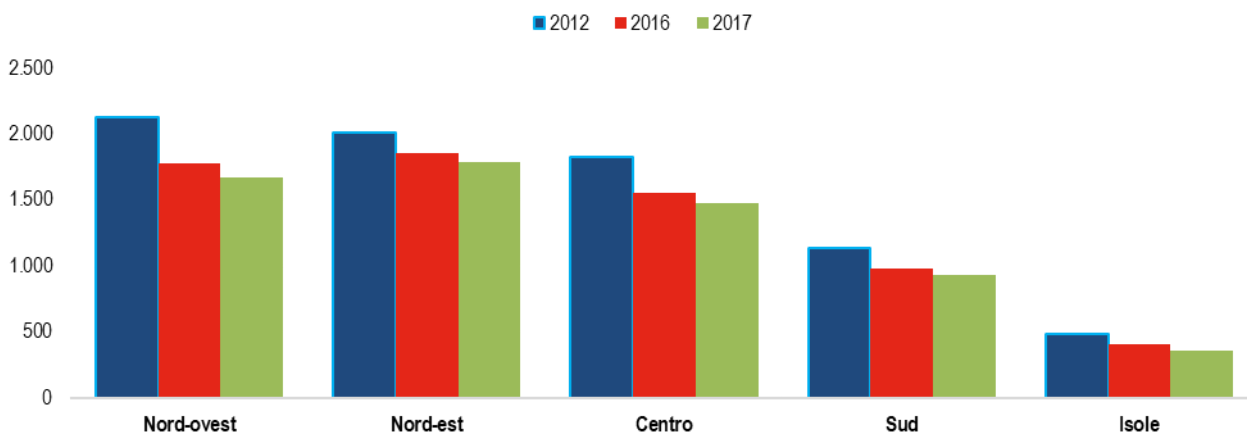


Fonte: Istat, Registro delle Unità economiche a partecipazione pubblica

### 3. La localizzazione sul territorio delle partecipate pubbliche

Nel corso degli ultimi 6 anni, il numero delle imprese partecipate si è ridotto notevolmente, con una flessione del 18% rispetto al 2012. Negli ultimi due anni 2016 e 2017 la diminuzione è del 4%, con variazioni che oscillano a livello territoriale tra il -8,7% delle Isole e il -1,7% del Centro.

Figura 7: Imprese Partecipate Pubbliche per ripartizione territoriale. Anni 2012-2017



Fonte: Istat, Registro delle Unità economiche a partecipazione pubblica

La ripartizione territoriale con il maggior numero di partecipate pubbliche è il Nord-est con il 28,4% delle imprese (1.789 imprese) e impiega il 14,8% di addetti presentando una dimensione media di 70 addetti per impresa. Se si considera però la distribuzione territoriale per unità locali, la presenza più elevata si registra nel Nord-ovest in cui ha sede il 29,9% delle unità locali (12.907 unità locali) delle imprese partecipate. La Lombardia è la regione ad avere il peso maggiore in termini di imprese (16%), con il 9,7% di addetti e una dimensione media di 81 addetti per impresa. In Lombardia risiede il 17,2% delle unità locali delle imprese partecipate con la più elevata concentrazione di addetti pari a 146.620 (17,3%).

Nel Centro Italia e in particolare nella regione Lazio, si evidenzia la maggiore concentrazione di addetti con una dimensione media pari a 617 addetti per impresa, nella sola regione Lazio e con una dimensione media pari a 37 addetti per unità locale.

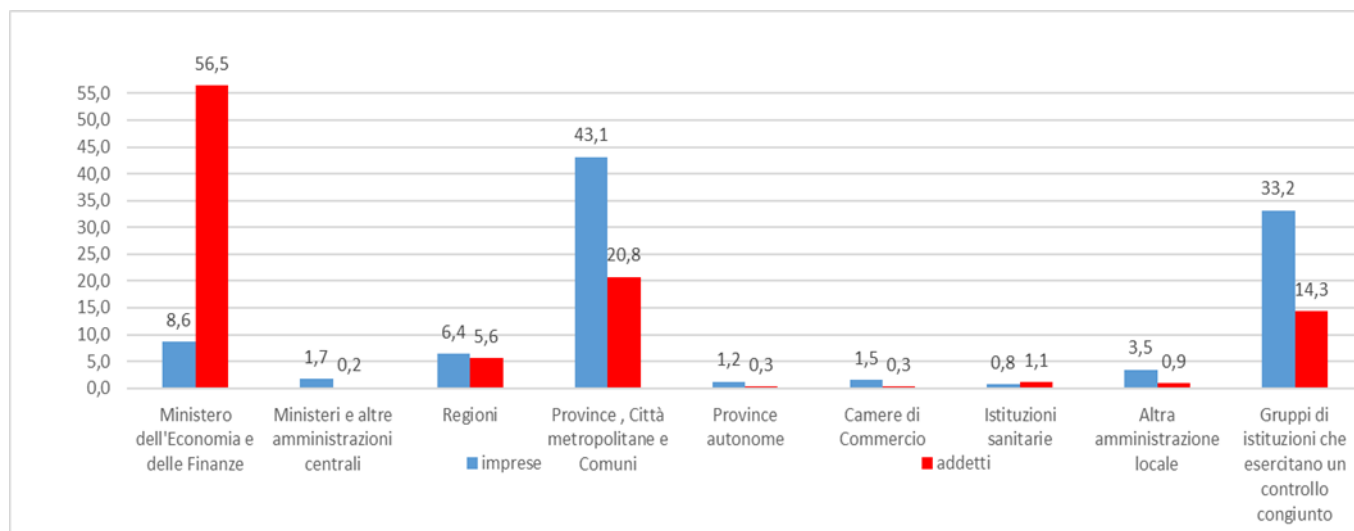
*Tabella 3 - Imprese e addetti delle imprese e delle unità locali delle partecipate pubbliche per ripartizione territoriale e regione - Anno 2017*

REGIONI/ PROVINCE AUTONOME/ RIPARTIZIONI	Imprese partecipate				
	Imprese	Addetti	Addetti medi impresa	ul	addetti ul
<b>ANNO 2017</b>					
Piemonte	396	65.950	167	3.671	67.906
Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	69	3.388	49	274	4.293
Liguria	210	15.692	75	1.450	33.757
Lombardia	1.011	82.158	81	7.512	146.620
<b>Nord-ovest</b>	<b>1.686</b>	<b>167.189</b>	<b>99</b>	<b>12.907</b>	<b>252.576</b>
<i>Bolzano/Bolzen</i>	<i>218</i>	<i>6.918</i>	<i>32</i>	<i>733</i>	<i>7.707</i>
<i>Trento</i>	<i>206</i>	<i>7.277</i>	<i>35</i>	<i>731</i>	<i>9.314</i>
Trentino Alto-Adige/ Südtirol	424	14.195	33	1464	17.021
Veneto	523	52.165	100	4.458	69.823
Friuli-Venezia Giulia	253	22.103	87	1.312	24.033
Emilia-Romagna	589	36.878	63	3.640	62.532
<b>Nord-est</b>	<b>1.789</b>	<b>125.341</b>	<b>70</b>	<b>10.874</b>	<b>173.409</b>
Toscana	536	55.155	103	3.593	60.771
Umbria	135	5.400	40	889	12.380
Marche	205	6.713	33	1.314	17.214
Lazio	653	403.214	617	3.612	134.035
<b>Centro</b>	<b>1.529</b>	<b>470.482</b>	<b>308</b>	<b>9.408</b>	<b>224.400</b>
Abruzzo	192	5.798	30	1.083	13.494
Molise	28	243	9	316	2.272
Campania	312	23.829	76	2.390	54.187
Puglia	260	17.308	67	1.745	39.928
Basilicata	50	2.034	41	376	4.642
Calabria	98	3.557	36	1.095	13.977
<b>Sud</b>	<b>940</b>	<b>52.769</b>	<b>56</b>	<b>7.005</b>	<b>128.499</b>
Sicilia	233	22.149	95	2.324	50.549
Sardegna	133	9.302	70	1.056	17.827
<b>Isole</b>	<b>366</b>	<b>31.451</b>	<b>86</b>	<b>3.380</b>	<b>68.376</b>
<b>ITALIA</b>	<b>6.310</b>	<b>847.232</b>	<b>134</b>	<b>43.574</b>	<b>847.260</b>

Fonte: Istat, Registro delle Unità economiche a partecipazione pubblica

L'analisi della *governance* delle imprese partecipate evidenzia che 4.253 su 6.310 imprese partecipate attive sono partecipate direttamente da almeno un'amministrazione pubblica regionale o locale o, altrimenti, appartenenti a gruppi con al vertice un ente territoriale (partecipate locali); esse impiegano 276.366 addetti, corrispondente al 32,6% degli addetti totali. Se si restringe l'analisi alle sole imprese attive controllate da soggetti pubblici, si individuano 3.736 imprese a controllo pubblico, con un totale di 631.984 addetti e una dimensione media di 169 addetti.

Figura 8: Imprese e addetti delle controllate pubbliche per tipologia istituzionale dell'amministrazione controllante - Anno 2017, valori percentuali



Fonte: Istat, Registro delle Unità economiche a partecipazione pubblica

Tra di esse 2.496 imprese appartengono a gruppi che hanno al vertice un'unica amministrazione pubblica; esse occupano 541.331 addetti. Le rimanenti 1.240 imprese, con 90.653 addetti, fanno invece riferimento a gruppi con al vertice una pluralità di amministrazioni pubbliche che esercitano il controllo in modo congiunto oppure sono singole imprese, non appartenenti a gruppi, il cui capitale è controllato in modo congiunto da più amministrazioni pubbliche.

Nel 2017 il numero di imprese a controllo pubblico continua a scendere ma aumenta la loro dimensione media: rispetto al 2016 sono diminuite del 5,7% mentre è aumentato il numero di addetti del 3,5%.

Il Ministero dell'Economia e delle Finanze, attraverso il controllo diretto o indiretto esercitato sui gruppi, è di gran lunga il soggetto controllante di maggiore importanza in termini di occupazione con il 56,5% degli addetti delle imprese a controllo pubblico per una dimensione media superiore ai 1.109 addetti.

Il maggior peso in termini di numero di imprese è rappresentato dall'insieme controllato da Province, Città Metropolitane e Comuni: si tratta di 1.612 imprese (pari al 43,1% delle imprese a controllo pubblico) che occupano 131.176 addetti con un'incidenza pari al 20,8% del totale.

#### 4. Efficienza e performance nell'erogazione dei servizi pubblici

La fornitura dei servizi pubblici, in particolare quelli erogati sul territorio, è stata sempre al centro del dibattito teorico, in particolare sulla scelta del tipo di istituzione che dovesse occuparsi dell'erogazione del servizio e sulla definizione di bene pubblico e bene individuale.

Ruolo cruciale nella discussione ha assunto la presenza dei fallimenti di mercato che minano l'estrinsecarsi della concorrenza perfetta nella fornitura di servizi pubblici, con l'ineluttabile incentivo alla regolazione economico-finanziaria del settore, la cosiddetta *incentive regulation*, che in alcuni casi si è formalizzata con un meccanismo di *price-cap*, come avvenuto per l'Authority del settore idrico in Gran Bretagna (Massarutto 2011). D'altro canto l'affidamento diretto in *franchise-bid* dell'erogazione di servizi appare una soluzione efficiente solo in presenza di determinate condizioni non sempre realizzabili: informazione perfetta, concorrenzialità tra le imprese e minimizzazione dei costi di transizione funzionali al contratto come postulato dal "teorema fondamentale della privatizzazione (Sappington e Stiglitz, (1987)).

Secondo la teoria dei costi di transazione (si vedano in particolare i lavori di Hart et al.(1997) e di Shleifer, (2000) la decisione del governo in merito alla fornitura di servizi locali può essere considerata come una scelta tra *make or buy*, con la quale generalmente l'impresa privata sceglie tra la produzione interna ed il mercato confrontando i costi interni di produzione e di organizzazione con i costi di transazione che si generano dalla contrattazione di mercato (redazione del capitolato, selezione dell'offerta, successivo monitoraggio ed *enforcement*) legata alla teoria dell'integrazione verticale (Coase (1937), Williamson

(1975),(1985)). Assumono rilievo le modalità con cui le autorità locali provvedono alla fornitura dei servizi: la produzione *in house* che utilizza i dipendenti pubblici; la produzione realizzata da imprese del settore privato regolata con contratti a prestazione.

Seguendo la teoria della integrazione verticale Grossman e Hart (1983), Hart e Moore (1990), analizzano la scelta tra fornitura privata e pubblica nel quadro dell'incompletezza contrattuale. In entrambi i modelli proposti da questi autori, ci sono alcune caratteristiche produttive, denotate come "qualità", che non possono essere oggetto di contrattazione e che finiscono per rendere incompleto il contratto. La decisione tra offerta pubblica o privata dipende dagli effetti che gli incentivi generati dai diversi tipi di proprietà (*market for corporate control*) producano su questa caratteristica non contrattabile della produzione, oltre che dall'inefficienza che risulta quando il valore sociale di questa condizione viene pienamente incorporato nei costi di produzione. Essi mostrano che, sebbene in regime di proprietà privata vi siano maggiori incentivi ad effettuare investimenti per migliorare l'efficienza e la "qualità", la propensione ad effettuare interventi finalizzati alla riduzione dei costi finisca per avere un effetto di deterioramento sulla "qualità non contrattabile".

Più recentemente, Levin e Tandelis (2010), propongono un semplice modello di appalti in cui il governo deve organizzare la fornitura di un servizio servendosi di un agente. Il governo può proporre all'agente un contratto di lavoro che retribuisce l'agente in base al tempo per il lavoro (contratto di lavoro, con la produzione *in house* con dipendenti pubblici) oppure un contratto che specifica un insieme di prestazioni (contratto di performance, realizzato con contratti di prestazione con imprese private). Inoltre, viene mostrato che il contratto ottimale possa assumere uno di queste due tipologie, ma non entrambe.

Gli studi empirici sembrano confermare l'approccio dei costi di transizione che non considera una sistematica differenza di efficienza tra imprese pubbliche e private nell'erogazione dei servizi di interesse collettivo: il vero *trade-off* è tra qualità e costi di erogazione dei servizi offerti localmente. L'impresa privata è il modello prevalente quando la riduzione dei costi non produce effetti significativi sulla qualità dei servizi, d'altro canto l'impresa pubblica si afferma quando l'effetto della riduzione dei costi sul peggioramento della qualità è notevole, come descritto da Cinquegrana, et al. (2016) per i quali gli studi empirici dell'analisi comparativa sull'efficienza delle imprese private e pubbliche nelle attività della gestione idrica e della gestione dei rifiuti non presentano risultati inequivocabili (si veda anche Byrnes et al. (1986) e Fox e Hofler (1986).

Estache e Rossi (2002) confermano che per l'Area del Pacifico i fornitori privati non sono globalmente più efficienti di quelli pubblici. Il lavoro di rassegna di Bel e Costas (2006) sulle privatizzazioni locali in Spagna, quello di Bel e Warner (2008), che analizzano diversi studi relativi alla raccolta dei rifiuti solidi e alla distribuzione dell'acqua nei paesi occidentali, e infine lo studio Bel et al. (2010), in cui viene proposta un'analisi che utilizza una *meta-regression*, sembrano confermare come non risulti alcuna prova inequivocabile di significativi risparmi nei costi da parte della produzione privata.

Gli studi di Massarutto (2011), Antonioli, Massarutto (2012), Massarutto et al. (2013), focalizzati sui due settori della gestione idrica e della gestione dei rifiuti in Italia, sembrano confermare l'ipotesi che il processo di riforma nazionale abbia avuto solo un successo parziale e che difficilmente possa produrre risultati più soddisfacenti in futuro senza una sostanziale revisione del quadro normativo, ma soprattutto senza un intenso programma di investimenti. Al riguardo, Scarpa (2017) argomenta che la presenza nel settore idrico di un controllante pubblico (l'ente locale) limitato dalle restrizioni di finanza pubblica nell'immettere le dovute risorse nel capitale della controllante sembra essere l'effettivo vincolo ad un programma di investimenti volti all'ammodernamento e miglioramento delle infrastrutture sul territorio, insieme alla *policy* tariffaria che ha imposto prezzi bassi per l'acqua nel confronto europeo.

La discussione è notevole anche per il settore del trasporto pubblico dove la crisi per il Covid19 ha accentuato la necessità di risorse finanziarie da allocare al settore, dato che fino alla fine dell'emergenza sanitaria ci sarà una notevole riduzione dei posti disponibili del trasporto locale fruibili dagli utenti (si veda Scarpa, 2020). La necessità sia di un potenziamento dell'offerta con investimenti in più mezzi a disposizione e col rafforzamento del trasporto ecosostenibile, in primis mediante l'ampliamento delle piste ciclabili, sia di un razionamento della domanda con l'implementazione di incentivi all'acquisto di mezzi a due ruote non inquinanti, sono i principali obiettivi di *policy* da attuare in questi mesi e nei prossimi anni. Il risultato finale dovrebbe convergere alla tanto decantata *Smart City* e non ancora compiuta nel nostro paese, che è divenuta la forma imprescindibile di sostenibilità economico-ambientale in un contesto ad alta digitalizzazione con lo *smart working* sempre più imprescindibile, nella quale l'erogazione dei servizi di pubblica utilità sarà il punto focale dove si combatte la sfida sia all'emergenza sanitaria sia ad un futuro più sostenibile.

Al fine di analizzare quantitativamente l'efficienza e la performance delle imprese che in Italia erogano servizi di pubblica utilità nel paragrafo che segue è proposto un semplice modello di analisi per determinati settori di attività economica con particolare approfondimento sulla differenziazione territoriale tra Centro-Nord e Mezzogiorno.

## 5. Modello empirico, dati e risultati

L'obiettivo principale del seguente paragrafo è quello di stimare l'efficienza tecnica, che rappresenta la migliore combinazione di input che restituisce il massimo output possibile, per diversi settori che interessano la collettività (utilities), i quali sono: energia, ciclo d'acqua, gestione dei rifiuti e trasporto pubblico.

Inoltre, si cercherà di sviluppare un'analisi comparativa dell'efficienza tecnica tra aziende caratterizzate maggiormente dalla gestione del pubblico con le aziende principalmente caratterizzate da una gestione privata, in cui l'influenza del pubblico è ridimensionata.

La letteratura sull'efficienza delle unità produttive è stata dapprima introdotta da un *seminal paper* di Farrell (1957), essa può essere classificata in base alla tecnica di stima adottata che può essere non parametrica, che non prevede una forma funzionale per la costruzione della frontiera di produzione, oppure parametrica, che consiste nell'utilizzo di una forma funzionale a priori per la stima della frontiera di produzione. Tra i metodi con approccio parametrico l'analisi della frontiera stocastica (SFA) è quella più comunemente utilizzata. L'approccio con SFA per la stima dell'efficienza, che fu dapprima introdotto da Aigner et al (1977) e Meeusen e Van den Broeck (1977), è un metodo *regression-based* che incorpora un termine di errore composito in cui una parte riflette l'inefficienza del processo produttivo la quale è sotto il controllo di chi lo gestisce, mentre l'altra componente è completamente casuale.

Il modello utilizzato nel seguente studio è quello di Battese e Coelli (1992), che introduce un termine temporale (o delle *time dummies*) all'interno dello stesso termine di inefficienza tecnica, consentendo alla stessa di variare nel tempo. In particolare, esso consiste di due equazioni: la prima specifica la frontiera di produzione, mentre la seconda cattura gli effetti dell'inefficienza tecnica legati al termine (o termini) temporali, dandoci la possibilità di individuare le possibili tendenze temporali dell'efficienza per le utilities analizzate.

La tecnologia utilizzata per la stima della frontiera di produzione è la forma funzionale *Translog* che risulta più flessibile per la stima dei parametri e maggiormente adattabile alla natura dei dati e il processo produttivo dei diversi settori (o utilities). Il modello viene specificato come segue: [1]

$$\ln Y_{i,t} = \beta_0 + \beta_1 \ln K_{i,t} + \beta_2 \ln L_{i,t} + \beta_3 \ln S_{i,t} + \beta_4 \ln K_{i,t} \cdot \ln L_{i,t} + \beta_5 \ln K_{i,t} \cdot \ln S_{i,t} + \beta_6 \ln S_{i,t} \cdot \ln L_{i,t} + \frac{1}{2} (\beta_7 \ln K_{i,t}^2 + \beta_8 \ln L_{i,t}^2 + \beta_9 \ln S_{i,t}^2) + \beta_{10}t + v_{i,t} - u_{i,t}$$

Dove  $i$  denota la singola azienda,  $t$  (pedice) denota l'anno,  $\beta_{10}$  è l'effetto del progresso tecnologico della frontiera di produzione legato alla variabile *trend*,  $v_{i,t}$  è il termine di errore puramente casuale, mentre  $u_{i,t}$  rappresenta il termine di efficienza tecnica.

$Y_{i,t}$  è la variabile *output* rappresentata dal valore in euro della produzione in termini di fatturato,  $K_{i,t}$  è l'input capitale rappresentato dal valore in euro delle immobilizzazioni materiali,  $L_{i,t}$  è l'input lavoro rappresentato dal costo complessivo dei salari, mentre  $S_{i,t}$  è il costo per i servizi che rappresenta un input accessorio al processo produttivo.  $\beta_1$ ,  $\beta_2$  e  $\beta_3$  sono i coefficienti del primo ordine e rappresentano le elasticità dirette degli input sull'output, mentre i restanti coefficienti, quelli del secondo ordine, tengono in considerazione delle diverse interazioni tra i fattori, consentendo ai rendimenti di scala di adeguarsi alle variazioni dell'*output*.

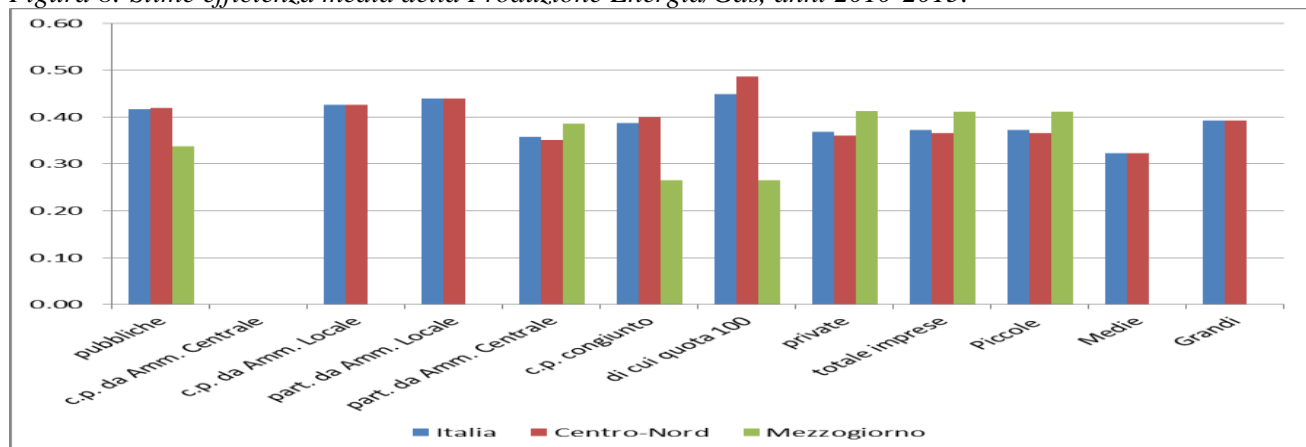
Il seguente studio si impegna ad analizzare il comportamento di imprese di proprietà pubblica e privata che forniscono servizi di interesse collettivo (utilities) nei settori di attività economica (*classificazione Istat delle attività economiche, Ateco2007*) che riguardano nel dettaglio: la produzione di energia e gas, la distribuzione di energia e gas, la gestione idrica, la gestione delle reti fognarie, la gestione dei rifiuti e il trasporto locale di passeggeri urbano ed extraurbano non ferroviario. Questo viene fatto, come già è stato anticipato precedentemente, attraverso un'analisi comparativa dell'efficienza tecnica di un campione di imprese che forniscono servizi pubblici relativamente al periodo 2010-2015.

Il campione oggetto di analisi del presente lavoro è stato estratto dalle imprese attive presenti nel Registro Istat delle partecipate pubbliche per le quali sono disponibili i dati del bilancio civilistico, e include: le imprese controllate al 100% da amministrazioni pubbliche, imprese controllate da amministrazioni pubbliche centrali, locali o congiunte (centrali e locali), imprese partecipate da almeno un'amministrazione pubblica (centrale o locale) e imprese controllate dal privato.

Le evidenze chiave presentate sono le differenze dei risultati in termini di efficienza tecnica tra le imprese con diverso grado di partecipazione delle amministrazioni pubbliche per i singoli settori sopra elencati. Inoltre, saranno anche oggetto di riflessione le eterogeneità, sempre in termini di efficienza, tra le imprese dello stesso settore in base alla localizzazione geografica (Centro-Nord e Mezzogiorno) e la loro dimensione riferita alla classe di addetti di appartenenza (piccola, media, grande). Le variabili del modello desunte dai bilanci delle imprese sono state rapportate ai deflatori regionali per attività economica dei Conti Nazionali.

Iniziando dalle categorie di attività economica (classificazione delle attività economiche, Ateco 2007) 35110 e 35120 della produzione di energia e gas, possiamo osservare che è costituito da imprese prevalentemente localizzate al Centro-Nord, pari a 1369 rispetto alle 249 situate nel Mezzogiorno, e caratterizzate principalmente dalla partecipazione del privato, pari a 1490 rispetto alle 129 con partecipazione prevalente del pubblico. Per tali attività economica (Figura 8) i risultati sui livelli di efficienza tecnica presentano poche differenze tra i gradi di partecipazione del pubblico, ad eccezione delle imprese partecipate al 100% dal pubblico che si distaccano di oltre 10 punti rispetto al resto del campione. Le private sembrano in media meno efficienti delle pubbliche tranne che per quelle situate nel Mezzogiorno.

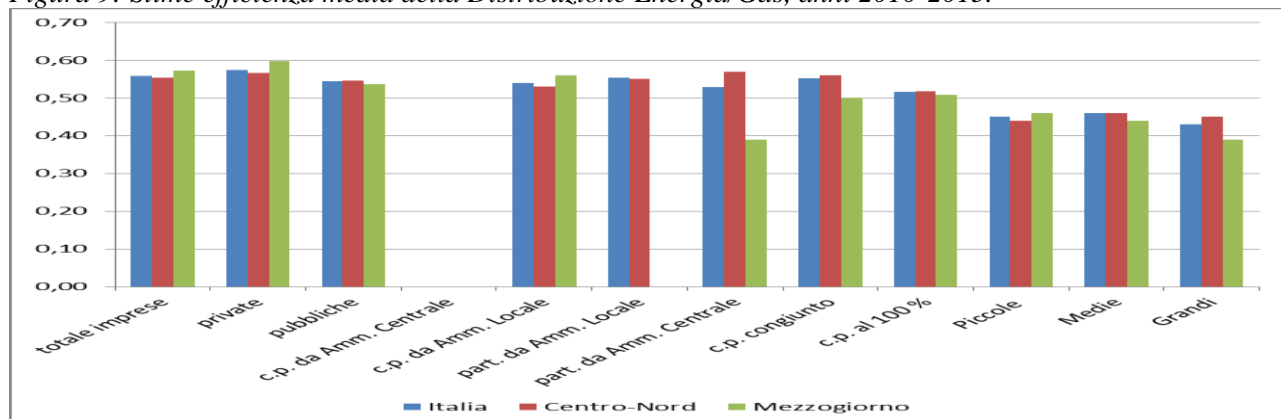
Figura 8: Stime efficienza media della Produzione Energia/Gas, anni 2010-2015.



Fonte: ns elaborazioni su dati Istat.

Per quanto riguarda le categorie ateco 35130, 35140, 35220 e 35230 della distribuzione di energia e gas, anche in questo caso, il settore è costituito in prevalenza da imprese con maggiore partecipazione del privato, pari a 285 rispetto alle 165 con maggiore partecipazione del pubblico, e maggiore presenza al Centro-Nord pari a 369 rispetto alle 81 del Mezzogiorno. I risultati sull'efficienza tecnica per questo settore mostrano come le imprese partecipate da amministrazioni centrali risultino essere più efficienti rispetto all'intero campione.

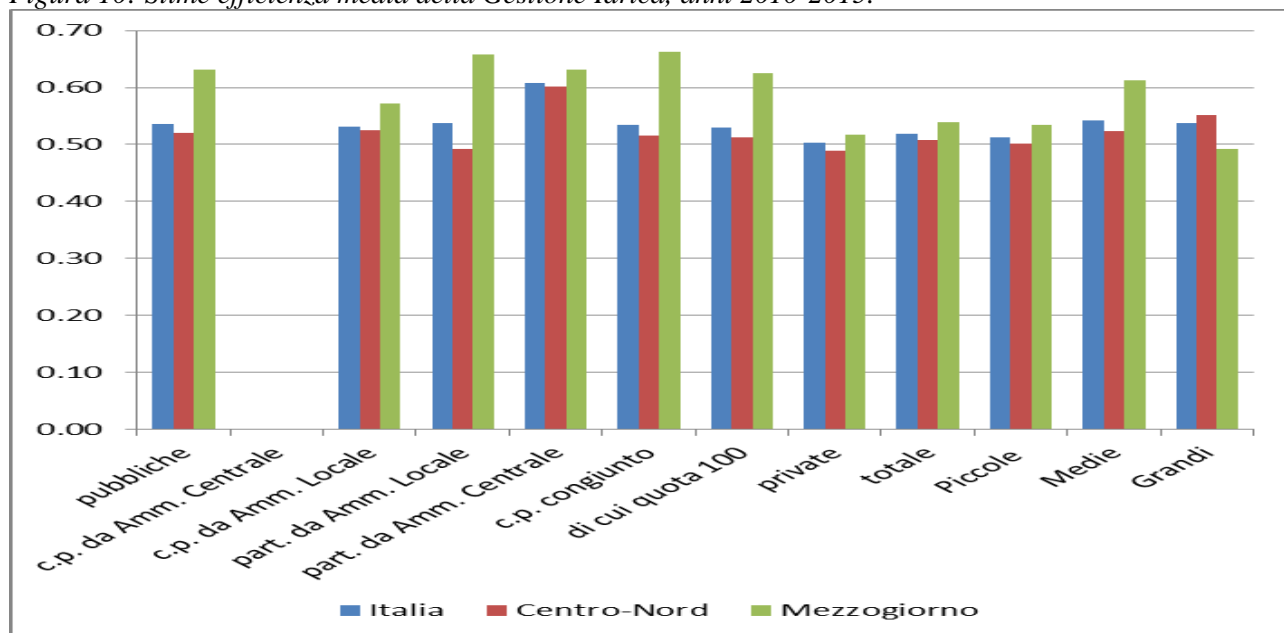
Figura 9: Stime efficienza media della Distribuzione Energia/Gas, anni 2010-2015.



Fonte: ns elaborazioni su dati Istat.

L'ateco 36000 della gestione idrica è costituito da un campione di imprese in prevalenza localizzate al Centro-Nord, 214 rispetto alle 105 del Mezzogiorno, ma con una lieve differenza in termini di numerosità tra quelle con partecipazione prevalente del privato pari a 168 e quelle con partecipazione prevalente del pubblico, 151. Per quanto riguarda i risultati dei livelli dell'efficienza tecnica (Figura 10) le principali eterogeneità si riscontrano a livello territoriale dove le imprese del Mezzogiorno presentano delle performance migliori in termini di efficienza rispetto a quelle del Centro-Nord di circa 15 punti; in particolare, per le imprese partecipate da Amministrazione locale e quelle a controllo pubblico congiunto (centrale e locale).

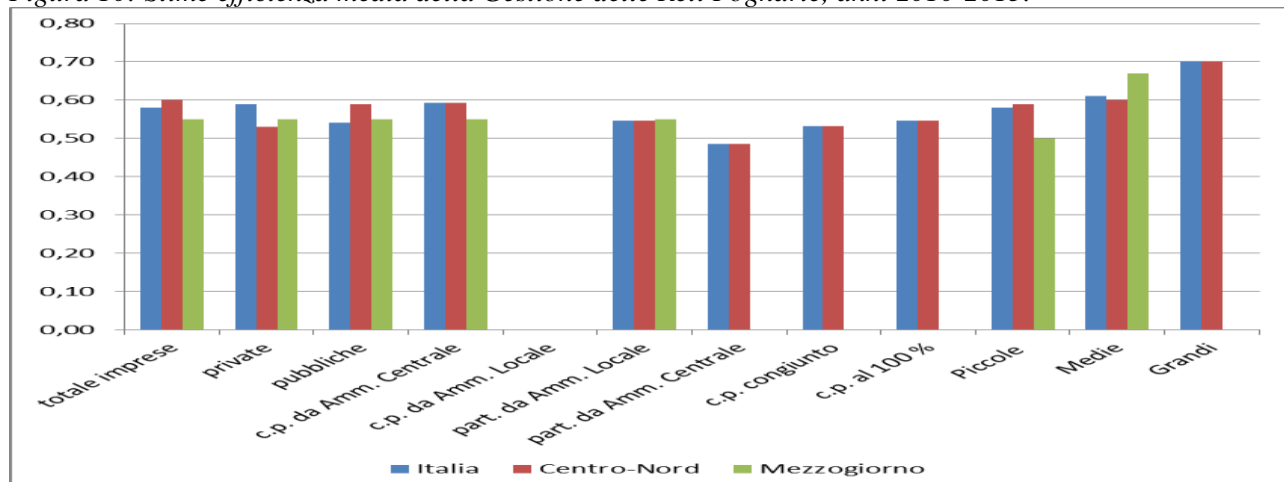
Figura 10: Stime efficienza media della Gestione Idrica, anni 2010-2015.



Fonte: ns elaborazioni su dati Istat.

Le imprese che appartengono alla categoria ateco 37000 della gestione delle reti fognarie sono in prevalenza caratterizzate dalla partecipazione del privato, pari 284 rispetto alle 54 del pubblico, e maggiormente localizzate al Centro-Nord di cui sono 279 rispetto alle 59 del Mezzogiorno. Le principali evidenze riguardano i livelli di efficienza tecnica per le imprese a controllate pubblico congiunto (centrale e locale) con una performance di oltre 10 punti rispetto alle imprese appartenenti alle altre tipologie di governance (Figura 10).

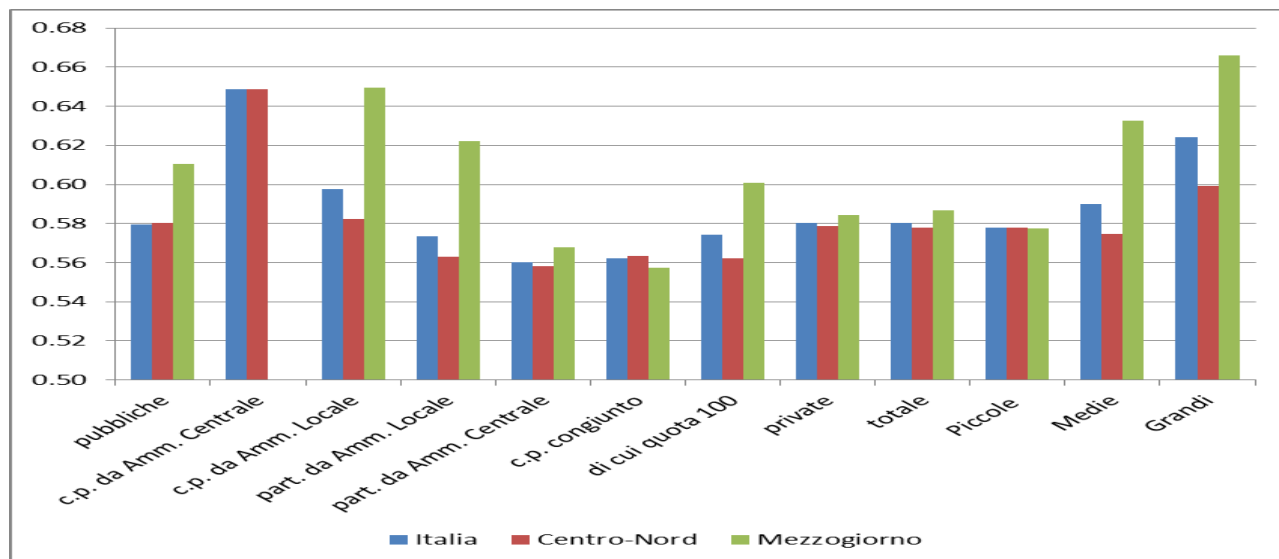
Figura 10: Stime efficienza media della Gestione delle Reti Fognarie, anni 2010-2015.



Fonte: ns elaborazioni su dati Istat.

Anche nel caso dell'ateco della divisione 38 che riguarda la gestione dei rifiuti si rileva una maggiore presenza di imprese localizzate al Centro-Nord, pari a 1591 rispetto alle 559 localizzate al Mezzogiorno, e in prevalenza caratterizzate dalla partecipazione del privato pari a 1887 rispetto alle 263 con maggiore partecipazione del pubblico. In questo caso i risultati in termini di efficienza sono molto eterogenei, le evidenze principali riguardano il Mezzogiorno dove le imprese controllate da amministrazioni locali hanno un performance migliore rispetto a quelle del Centro-Nord. Lo stesso risultato emerge anche rispetto alle dimensioni per classe di addetti, dove le medie e grandi imprese del Mezzogiorno riscontrano dei livelli di efficienza maggiori di circa 6 punti (Figura 11).

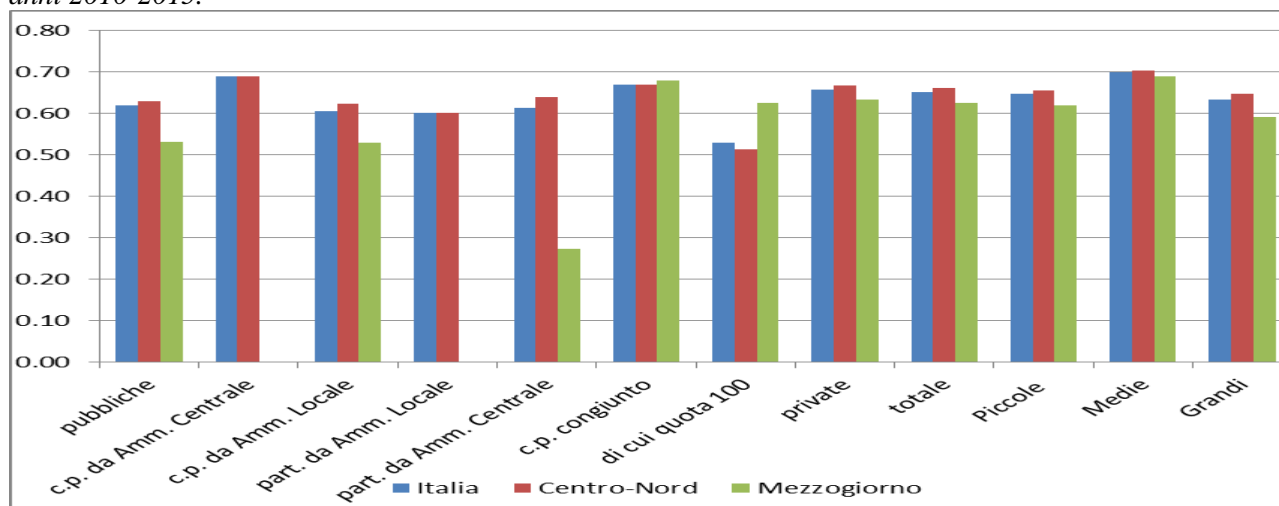
Figura 11: Stime efficienza media della Gestione Rifiuti, anni 2010-2015.



Fote: ns elaborazioni su dati Istat.

In fine, per gli ateco 49310 e 49390 che riguardano il trasporto locale di passeggeri urbano ed extraurbano non ferroviario il campione è costituito in prevalenza da imprese localizzate al Centro-Nord, 830 rispetto alle 266 del Mezzogiorno, e con partecipazione preminente del privato che sono pari a 915 rispetto alle 181 con partecipazione preminente del pubblico. Per le imprese di questo settore il dato che risulta più evidente è l'abissale differenza in termini di efficienza, di circa 30 punti, tra le imprese del Centro-Nord e quello del Mezzogiorno partecipate da Amministrazione Centrale.

Figura 11: Stime efficienza media del Trasporto locale di passeggeri urbano ed extraurbano non ferroviario, anni 2010-2015.



Fonte: ns elaborazioni su dati Istat.



## 6. Conclusioni

L'erogazione dei servizi pubblici a livello locale ha assunto un ruolo sempre più importante nella gestione economica dei *policy maker* nei territori ed il legislatore nazionale nel 2016 ha profuso un notevole sforzo normativo al fine di ridefinire in confini ben delineati la tipologia di imprese pubbliche preposte all'attività di fornitura di servizi sia a livello locale sia a livello nazionale. Il registro delle partecipate pubbliche tenuto dall'Istat ha rappresentato gli effetti di tale mutamento normativo che ha favorito la riduzione del numero di imprese, in particolare a livello locale, soprattutto nelle Isole; ciononostante si segnala che l'insieme controllato da Province, Città Metropolitane e Comuni rappresenta ancora il peso più rilevante in termini di numero di imprese, il 43,1% (+ 1,2 delle province autonome) di tutte le controllate pubbliche, anche se l'incidenza degli addetti è molto più bassa, 20,8% (+ 0,3 delle province autonome) del totale, rispetto a quella del Ministero dell'Economia e delle Finanze pari al 56,5 % degli addetti totali. Le imprese partecipate da almeno un'Amministrazione Locale presentano una dimensione media inferiore rispetto a quelle partecipate da almeno Amministrazione Centrale e tale dimensione si riduce per tutte le imprese pubbliche del Mezzogiorno.

Le imprese pubbliche sono in effetti rappresentative di un fenomeno complesso che, se da un lato è contraddistinto da sacche di sperpero di denaro pubblico, dall'altro presenta anche settori ad elevato grado di produttività ed efficienza tecnica rispetto alle imprese private.

I risultati empirici non forniscono risultati inequivocabili sulla scelta di quale possa essere il miglior modello organizzativo (pubblico o privato o misto) per le imprese impegnate nell'erogazione dei servizi collettivi. Dall'analisi condotta sul campione oggetto di studio in questo lavoro sembra risultare che in determinati settori quali la gestione idrica e la gestione delle reti fognarie le unità produttive partecipate dal pubblico possano offrire performance in termini di efficienza superiori a quelle delle imprese private; in particolare in tali attività sono le regioni meridionali che sembrano offrire la performance migliore. Nelle attività economiche della distribuzione dell'energia/gas, della gestione dei rifiuti e del trasporto locale di passeggeri urbano ed extraurbano non ferroviario sembra che le imprese private siano su livelli di efficienza superiori a quelle pubbliche con alcune differenziazioni territoriali come ben evidenziato nel corso del lavoro; in particolare se appare in notevole ritardo l'efficienza nel trasporto pubblico locale delle imprese pubbliche del Mezzogiorno rispetto a quelle delle altre regioni dell'Italia, la situazione cambia nei settori della distribuzione dell'energia e della gestione dei rifiuti, in quest'ultimo infatti le grandi imprese pubbliche meridionali sembrano garantire standard superiori a quelle settentrionali.

Tali risultanze sono interessanti come tendenza alla luce delle politiche che i *policy maker* dovranno implementare nei prossimi mesi alla luce anche della situazione di crisi indotta dall'emergenza sanitaria per il Covid19. In particolare c'è l'esigenza da un lato di un potenziamento dell'offerta del trasporto pubblico locale in termini sia di ampliamento dei mezzi per garantire il distanziamento sociale degli utenti sia di incentivare il trasporto eco-sostenibile (soprattutto ampliamento dei percorsi ciclabili e pedonali sicuri) e dall'altro di politiche di razionamento della domanda che stimolino l'utilizzo di mezzi ad impatto ambientale nullo e l'adozione dello *smart working*.

Per un'analisi più dettagliata sull'erogazione dei servizi pubblici sarebbero utili due approfondimenti entrambi connessi alla statistica ufficiale: da un lato la stima dell'efficienza tecnica per unità locale e non solo per impresa che consentirebbe di individuare i livelli differenziati di efficienza per le grandi utilities multiregionali, dall'altro implementare i conti satellite delle imprese pubbliche (con un dettaglio regionale) all'interno dello schema dei Conti Nazionali. La prima proposta è più facilmente realizzabile grazie al contributo del Frame Territoriale dell'Istat, che comprende una variabile sull'ammortamento del capitale, mentre la seconda è meno immediata anche perché non presente nei regolamenti europei, ma che fornirebbe una base utile a valutare la performance delle imprese pubbliche e l'efficacia delle *policy* occupazionali e di investimento condotte dai *makers* del governo nazionale e di quelli locali utilizzando tali tipi di imprese come leva macroeconomica.

## ABSTRACT

The growing attention to the quality and efficiency of the services provided by the units owned by General Government and the issues related to their *governance* and to their financing has placed them at the heart of the evaluations by *policy makers* and by researchers. For more than a decade, within the context of business statistics, Istat has published data of value of shares and other equity on economic units owned by General Government. In recent years there has been a decrease in the number of them, especially due to the new regulation that has submitted them to an extraordinary rationalization plan (Legislative Decree no. 175 of 19 August 2016, which entered into force on 23/09/2016 known as '*Testo Unico*' on units owned by General Government).

This work offers an overview of the presence of public corporations per territorial distribution, focus on the economic activities, in particular for the so-called utilities in the sectors of production and distribution of energy / gas, water management, sewerage, waste and local transportation. In addition to the analysis of public corporations by type of share/equity and economic sectors, particular attention will be paid to the presence of local units per region. By some business activities the performance and efficiency in the provision of the services have been assessed, also taking into account their relevance as regard the government of the territory; starting from a panel of financial statements of public and private corporations in the years 2010-2015 an econometric analysis has been implemented.

## Bibliografia

1. Aigner, D., Lovell, C. K. and Schmidt, P.: 1977, Formulation and estimation of stochastic frontier production function models, *Journal of Econometrics* 6, 21–37.
2. Battese, G. E., S. J. Malikland, M. A. GILL, “An Investigation of Technical Inefficiencies of Production of Wheat Farmers in Four Districts of Pakistan.” *Journal of Agricultural Economics* 47, 37–49, 1996.
3. Bel G. and Costas A. (2006). Do Public Sector Reforms Get Rusty? Local Privatization in Spain. *The Journal of Policy Reform*, 9(1): 1-24-
4. Bel G. and Werner M.E. (2008). Does Privatization of Solid Waste and Water Services Reduce Costs? A Review of Empirical Studies. *Resources, Conservation and Recycling*, 52 (12): 1337-1348.
5. Bel G., Fageda X. and Warner M.E. (2010). Is Private Production of Public Services Cheaper Than Public Production? A Metaregression Analysis of Solid Waste and Water Services. *Journal of Policy Analysis and Management*, 29(3): 553-577. DOI: 10.1002/pam.20509.
6. Byrnes P., Grosskopf S. and Hayes K. (1986). Efficiency and Ownership: Further Evidence. *Review of Economics and Statistics*, 68(2): 337-41
7. Chiades M. and Torrini R. (2008). Il settore dei rifiuti urbani a 11 anni dal decreto Ronchi. *Banca d'Italia Questioni di Economia e Finanza (Occasional papers)* n. 22.
8. G. Cinquegrana, S. Migliardo, D. Sarno (2016), “Comparative analysis of private and public provision of the water and waste service by the italian municipalities”, *Rivista: ECONOMIA PUBBLICA*, 2016 Fascicolo: 3, DOI: 10.3280/EP2016-003006- ISSN 0390-6140 - pp. 149-176 ([https://www.francoangeli.it/riviste/Scheda\\_Rivista.aspx?IDArticolo=58512&Tipo=Articolo%20PDF&lingua=it&id](https://www.francoangeli.it/riviste/Scheda_Rivista.aspx?IDArticolo=58512&Tipo=Articolo%20PDF&lingua=it&id)).
9. Coase R.H. (1937). The Nature of the Firm. *Economica*, 4(16): 386-405. Demsetz H. (1968). Why Regulate Utilities? *Journal of Law and Economics*, 11(1): 55-65.

10. Estache A. and Rossi M.A. (2002). How Different Is the Efficiency of Public and Private Water Companies in Asia? *The World Bank Economic Review*, 16(1): 139-148.
11. Fox W. and Hofler R. (1986). Using Homothetic Composed Error Frontiers to Measure Water Utility Efficiency. *Southern Economic Journal*, 53(2): 461-77.
12. Hart O. (1983). The Market Mechanism as an Incentive Scheme. *Bell Journal of Economics*, 14(2): 366-382.
13. Hart O. and Moore J. (1990). Property Right and the Nature of the Firm. *Journal of Political Economy*, 98(6): 1119-1158.
14. Hart O., Schleifer A. and Vishny R.W. (1997). The Proper Scope of Government: Theory and an Application to Prison. *The Quarterly Journal of Economics*, 112(4): 1127-1161.
15. Levin J. and Tadelis S. (2010). Contracting for Government Services: Theory and Evidence from U.S. Cities. *The Journal of Industrial Economics*, 58(3): 507-540.
16. Massaruto . 2011, *Privati dell'acqua ? Tra bene comune e mercato*, il Mulino, Bologna.
17. Massarutto A. (2011) *Waste Management. The Brown Side of Green Economy*. *L'Industria*, 2: 245-264., 10.1430/34907DOI: 10.1430/34907.
18. Massarutto A., Antonioli B. and Ermano P. (2013) *Assessing the Impact of Water Service Regulatory Reforms in Italy: A Multidimensional Approach*. *Water Policy*, 15(6): 1046-1063.
19. S. Migliardo, V. Leone (2020), *Statistica Report Istat 'Le Partecipate Pubbliche in Italia, Anno 2017'*, <https://www.istat.it/it/archivio/238692>
20. 2S. Migliardo, D. De Siena (2020), *Statistica Report Istat 'Le Partecipate Pubbliche in Italia, Anno 2016'*, <https://www.istat.it/it/archivio/190748>
21. S. Migliardo, D. De Siena (2019), *'Il registro delle Partecipate pubbliche' convegno Istat "Le imprese pubbliche del mezzogiorno"* Napoli: Università degli studi di Napoli 'Parthenope', <https://urlsand.esvalabs.com/>
22. S. Migliardo, G. Cinquegrana (2017), *'Analisi delle caratteristiche strutturali di alcuni indicatori di «performance» delle imprese a controllo pubblico'*, *Rapporto SVIMEZ 2017* , pp.117- 26.
23. Meeusen, W. and van de Broeck, J.: 1977, Efficiency estimation from cobb-douglas production functions with composed errors, *International Economic Review* 18, 435–444.
24. Sappington D.E. and Stiglitz J.E. (1987). Privatization, Information and Incentives. *Journal of Policy Analysis and Management*, 6(4): 5676-582.
25. Scarpa C. (2017) *L'acqua pubblica ? Evaporata*. *LAvoce.info* in
26. <https://www.lavoce.info/archives/48009/lacqua-pubblica-evaporata/>.
27. Scarpa C. (2020), *Il rompicapo del trasporto pubblico locale*. *LAvoce.info* in
28. <https://www.lavoce.info/archives/66245/il-rompicapo-del-trasporto-pubblico-locale/>.
29. Shirley M. and Walsh P. (2000). *Public vs. Private Ownership: The Current State of the Debate*. *World Bank Policy Research Working Paper 2420*, Washington, D.C.: World Bank.
30. Williamson O. (1975). *Markets and Hierarchies*. New York: Free Press.
31. Williamson O. (1985). *The Economic Institutions of Capitalism*. New York: Free Press.