

PERFORMANCE ED EFFICIENZA DELLE IMPRESE PUBBLICHE SUL TERRITORIO

S. Migliardo, G. Cinquegrana, A. Bruno, V. Leone, (ISTAT), G.Fosco (Università degli studi di Salerno)

1. Il Registro delle Partecipate pubbliche: il processo di produzione del registro e il suo potenziale informativo
2. Una fotografia delle partecipate pubbliche al 2017
3. La localizzazione sul territorio delle partecipate pubbliche
4. Efficienza e performance nell'erogazione dei servizi pubblici
5. Modello empirico, dati e risultati

Il Registro delle Partecipate Pubbliche

- ✓ L'universo delle unità partecipate o controllate da una Amministrazione Pubblica, viene stimato dall'Istat tramite l'utilizzo integrato di più fonti amministrative. L'ISTAT diffonde i dati sulle imprese controllate dalla PA dal 2006 (anno riferimento dati).
- ✓ La metodologia per la stima dell'universo delle partecipate è stata implementata nel 2014 con riferimento ai dati 2012 e si basa 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) è definito al § 2.111 del SEC2010 che definisce al §2.36 le controllate come 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

Sistema europeo dei conti SEC 2010, definito dal Regolamento (Ue) del Parlamento europeo e del Consiglio, n. 549/2013 e delle interpretazioni del SEC stesso fornite nel Manual on Government Deficit and Debt pubblicato da Eurostat (edizione 2016).

Il processo di produzione del registro delle partecipate pubbliche

Integrazione fonti amministrative

CCIAA: pubblicazione dichiarazioni elenco soci delle società di capitali (2435 cc)

BILANCI: note integrative bilanci ordinari e consolidati

Consob: Legami di partecipazione società quotate

MEF: La banca dati del Dipartimento del Tesoro rappresenta lo strumento di monitoraggio e verifica dell'attuazione del recente Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica (D.Lgs. 19 agosto 2016, n. 175).

Processo

- struttura delle partecipazioni dirette
- struttura dei legami di controllo
- Algoritmo controlli e partecipazioni indirette
- Creazione dei gruppi pubblici
- Algoritmo per l'individuazione del controllo congiunto

Profiling grandi gruppi pubblici e validazione dei perimetri

Il sistema dei Registri Asia a supporto della metodologia e le potenzialità derivanti dalla base dati integrata

- **Il Registro ASIA – Gruppi**, in cui vengono registrati, attraverso l'utilizzo delle stesse basi dati e attraverso metodologie definite dal Regolamento (CE) sui Registri di impresa 177/2008, tutti i legami di controllo sia diretti che indiretti, che caratterizzano la struttura dei gruppi di impresa. Per ciascuna società controllata viene individuata la sua controllante prossima definita come “il primo soggetto fisico o giuridico che in linea gerarchica esercita per prima su di essa un controllo diretto o indiretto”. La struttura del gruppo è ricostruita attraverso la sequenza continua dei legami tra le controllanti prossime, fino alla attribuzione del vertice ultimo all'intero gruppo.
- **Il Registro ASIA imprese**, 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.
- **Il Registro Asia unità Locali** utilizzato per le informazioni a livello territoriale (unità locale)

La metodologia: partecipate prossime di 1° livello

L'universo delle unità partecipate/controllate è delineato secondo 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).

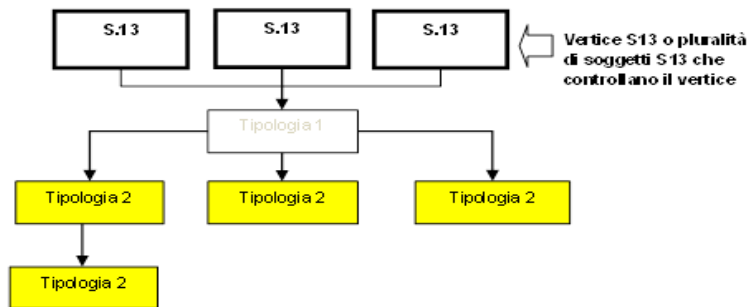
1. Partecipate e controllate prossime della P.A.: Le unità per le quali un'amministrazione pubblica detiene direttamente una quota di partecipazione > 0



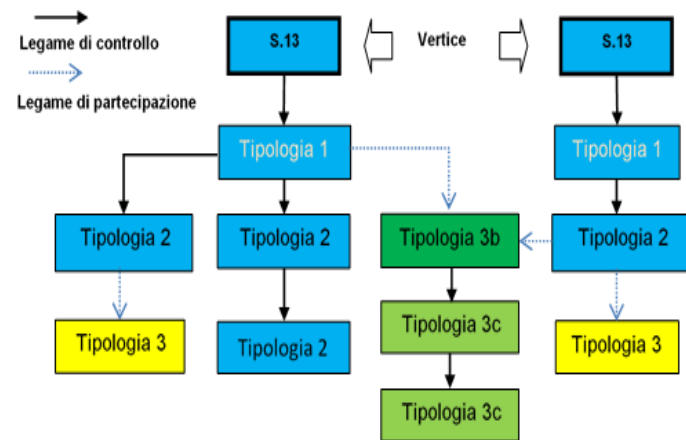
2. Controllate non prossime della P.A
3. Controllate congiunte

La metodologia: Controllate non prossime e Controllate congiunte

- Un soggetto S13 si trova al vertice della catena di controllo: controllate indirette nelle strutture di gruppi di impresa
- Il controllo Pubblico si può realizzare anche in modalità congiunta: più soggetti S13 controllano il vertice di un gruppo

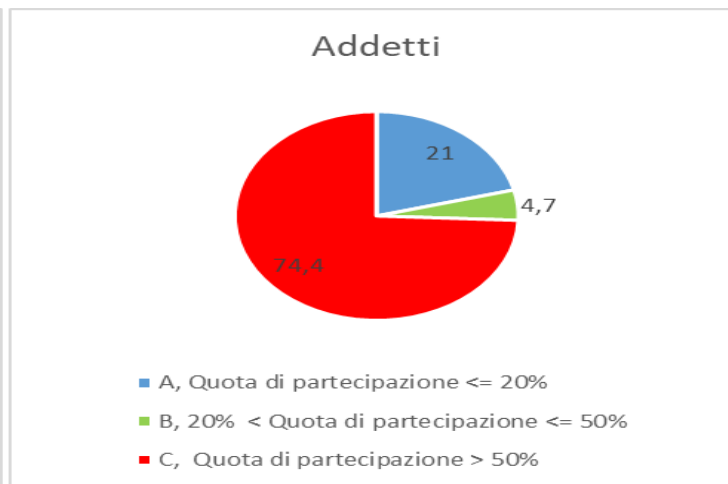
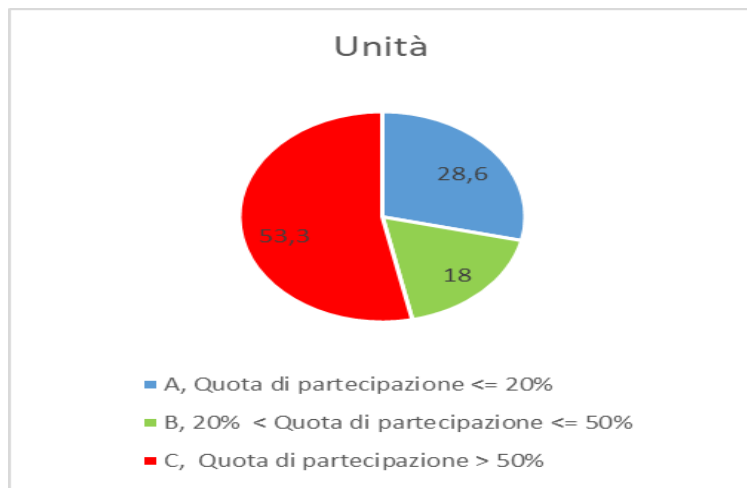


- Due o più controllate appartenenti a gruppi pubblici distinti, detengono partecipazioni di un'altra unità (Tipologia 3b nello schema) attraverso quote che sommate raggiungono o superano il 50% +1 del totale.
- Partecipate di controllate pubbliche (tipologia 3c)



Fotografia al 2017: Alcuni dati

- 9.118 unità partecipate
- 884.757 addetti,
- In riduzione, rispetto al 2016, del 1,3% in termini di unità e in aumento dello 0,1% in termini di addetti
- Diminuiscono del 5,5% rispetto al 2016, le imprese partecipate senza occupazione (pari al 26,3% del totale);
- Il 53,3 % sono controllate (Public corporation).

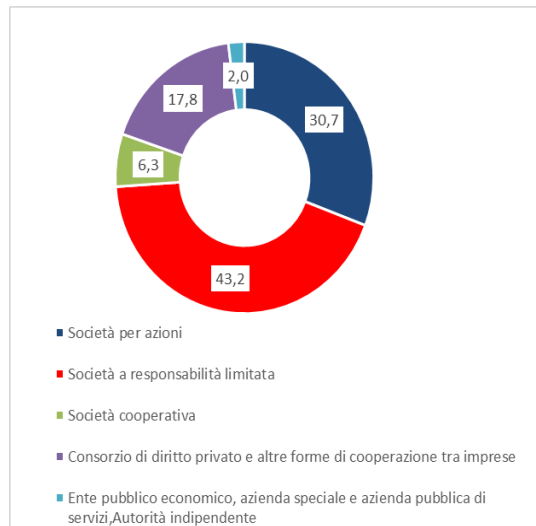


Fotografia al 2017: Imprese attive

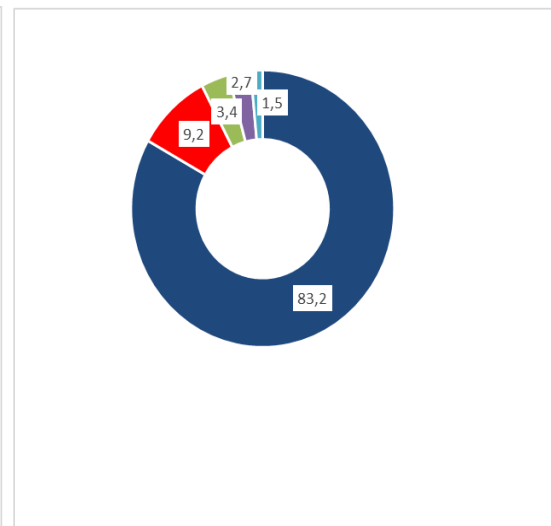
- 6.310 imprese attive partecipate
- 847.232 addetti,
- in riduzione, rispetto al 2016, del 4% in termini di unità e in aumento dello 0,1% in termini di addetti
- 59,2%, il peso delle imprese attive controllate da soggetti pubblici
- **dimensione media**: 134 addetti -363 nelle società per azioni.

- il 30,7% con forma giuridica di SPA e occupa l'83,2% degli addetti.

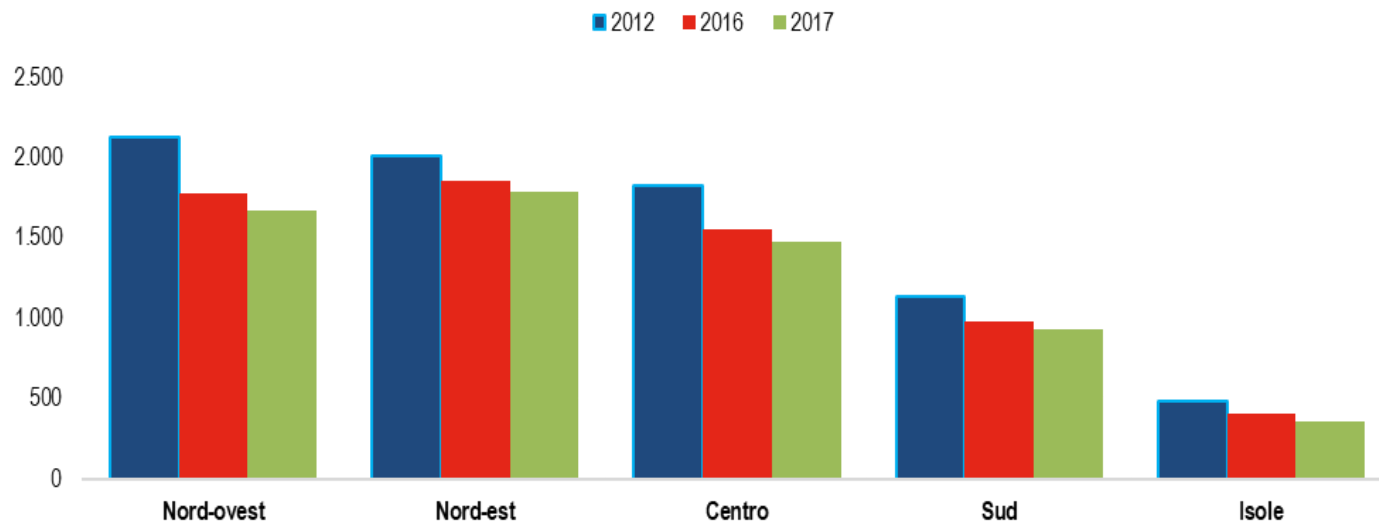
imprese



addetti



L'andamento delle Imprese Partecipate Anni 2012-2017



Nel corso degli ultimi 6 anni il numero di imprese partecipate si è ridotto del 18% .

Fonte: Istat, Registro delle Unità economiche a partecipazione pubblica

10

PERFORMANCE ED EFFICIENZA DELLE IMPRESE PUBBLICHE SUL TERRITORIO

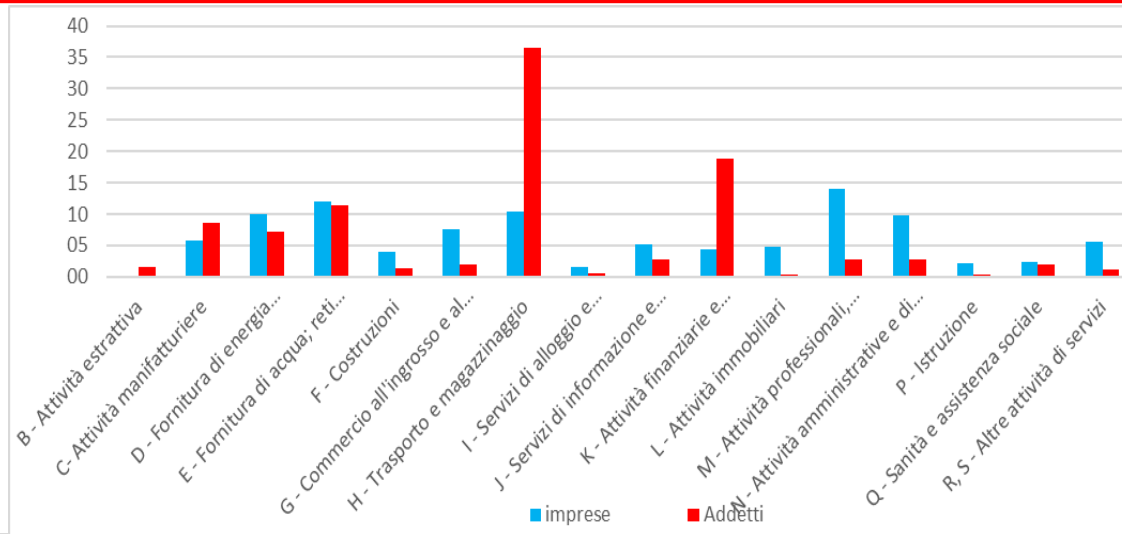
XLI Conferenza scientifica annuale - Lecce 2-4 Settembre 2020 - Sviluppo Locale
Sostenibile fra Tradizione e Innovazione

Fotografia al 2017: Settori produttivi

Le imprese partecipate svolgono prevalentemente attività di produzione di servizi.

- *Attività professionali, scientifiche e tecniche* (con il 14,1% di imprese e il 2,7% di addetti)
- *Fornitura di acqua, reti fognarie, attività di trattamento di 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)

Il 91,3% degli addetti è concentrato nelle imprese con almeno 100 addetti. Queste ultime sono presenti soprattutto nel settore della **Fornitura di acqua; reti fognarie, attività di trattamento dei rifiuti e risanamento** (202 con 83.190 addetti) e hanno nel **Trasporto e magazzinaggio** il maggior numero di addetti (300.888 in 157 imprese)



Distribuzione territoriale: alcuni dati

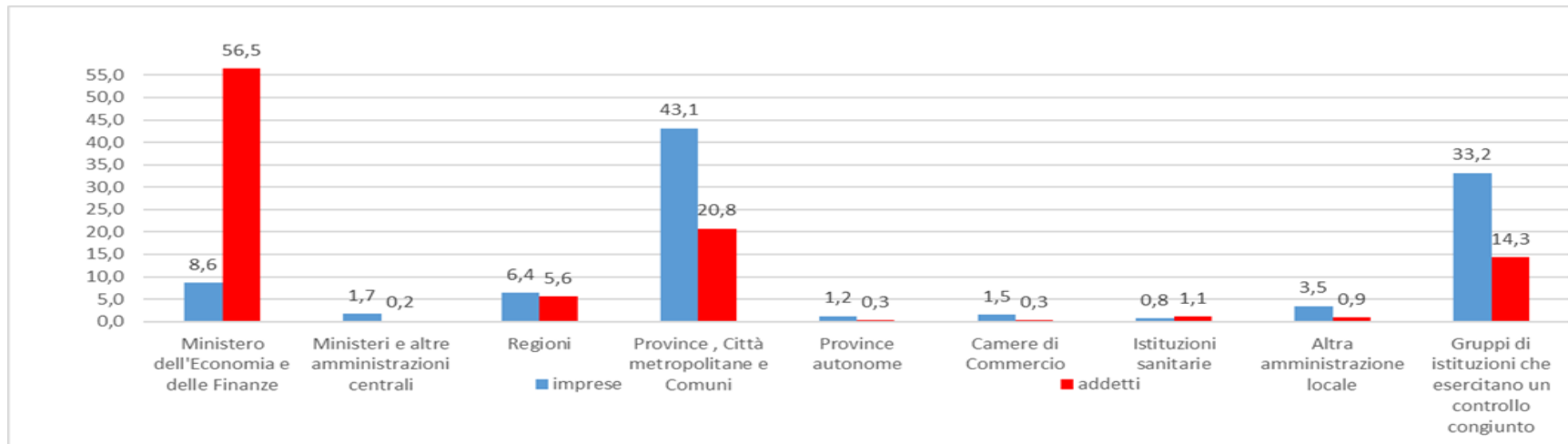
- **Nord-est** - 28,4% delle partecipate pubbliche, 14,8% di addetti presentando una dimensione media di 70 addetti per impresa.
- **Nord-ovest** - 29,9% delle unità locali (12.907 unità locali)
- **Lombardia** - (16%) delle partecipate pubbliche con il 9,7% di addetti e una dimensione media di 81 addetti per impresa. In Lombardia risiede il 17,2% delle unità locali delle imprese partecipate con la più elevata concentrazione di addetti pari a 252.576 (17,3%).
- **Centro Italia** e in particolare nel **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.

Gli enti locali continuano a dismettere le partecipate

- 4.253 su 6.310 imprese partecipate attive sono partecipate direttamente da almeno un'amministrazione pubblica regionale o locale o appartenenti a gruppi con al vertice un ente territoriale
- 276.366 addetti corrispondente al 32,6% degli addetti totali.
- Rispetto al 2016 si registra un calo del 7,5% delle imprese e del 30,3% degli addetti.

Il MEF si riconferma l'ente più rilevante: controlla oltre il 56,5% dell'occupazione

- 3.736 imprese a controllo pubblico, con un totale di 631.984 addetti e una dimensione media di 169 addetti.
- Rispetto all'anno precedente si registra un calo del 5,7% mentre è aumentato il numero di addetti del 3,5.



- Il lavoro studia il comportamento di imprese di proprietà pubblica e privata che forniscono servizi nel settori: energia, ciclo dell'acqua, gestione dei rifiuti, trasporto pubblico, energia.
- Focus sulla Teoria dei **costi di transazione**, secondo cui la decisione del governo in merito alla fornitura di servizi locali può essere considerata come una scelta tra "**make or buy**".
- Un'analisi comparativa dell'**efficienza economica** di un campione di imprese pubbliche e private che forniscono servizi nelle industrie del ciclo dell'acqua, dei rifiuti, nell'energia e nel trasporto pubblico locale non ferroviario relativamente al periodo 2010-2015.
- **L'analisi dell'efficienza economica** è realizzata attraverso la misurazione della distanza dei costi di produzione osservati per le singole imprese dalla **frontiera stocastica di produzione**.

- Coerentemente con questo quadro di riferimento, gli **studi empirici** dell'analisi comparativa sull'efficienza delle imprese private e pubbliche nelle industrie considerate in questo lavoro **non presentano risultati inequivocabili**.
- 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**.
- 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.
- Per il trasporto pubblico la crisi per il Covid19 ha accentuato la necessità di risorse finanziarie, data la notevole riduzione dei posti disponibili del trasporto locale fruibili dagli utenti (si veda Scarpa, 2020). La necessità sia di un potenziamento dell'offerta, sia di un razionamento della domanda sono i principali obiettivi di policy da attuare in questi mesi e nei prossimi anni.

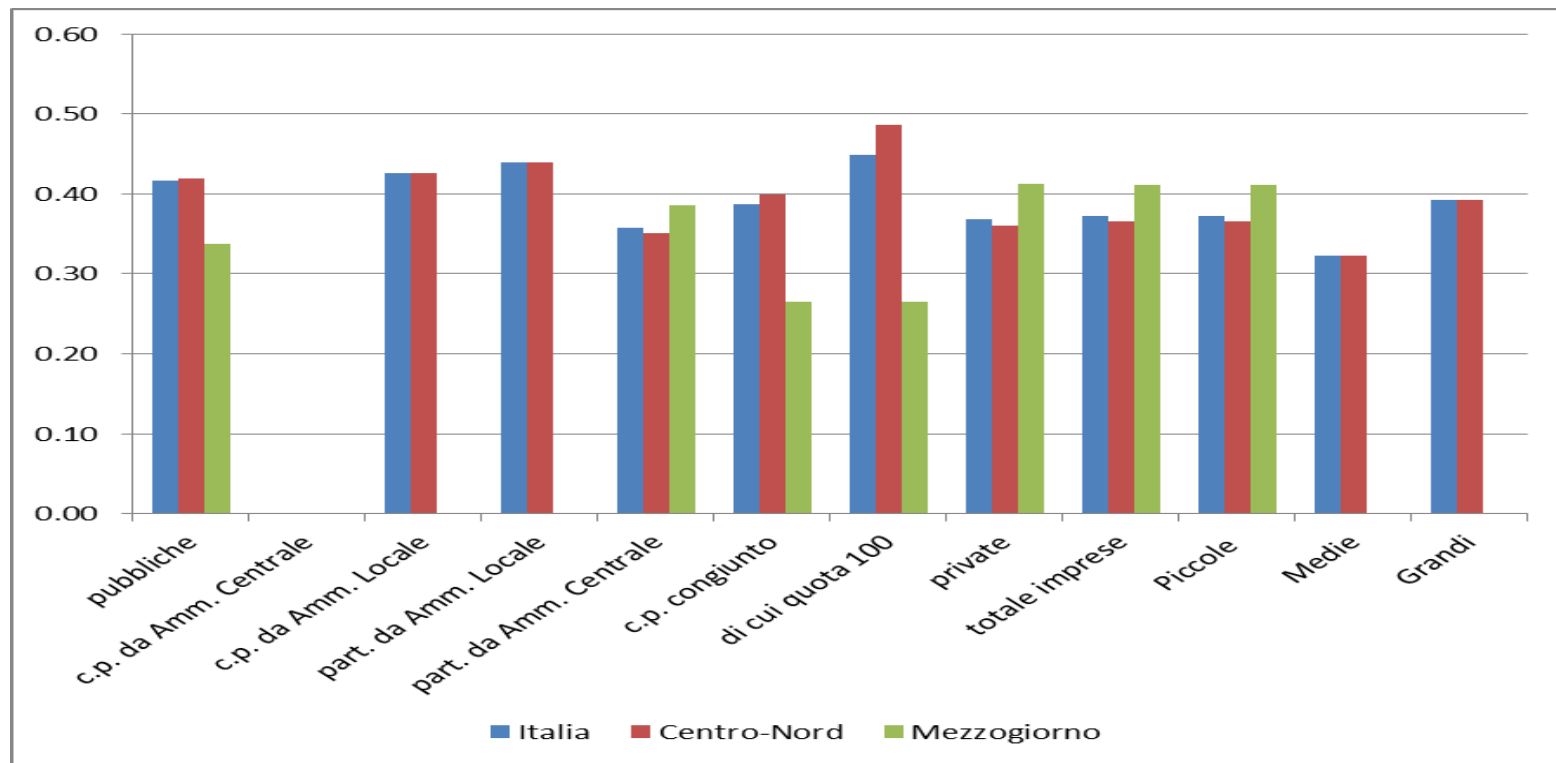
- Il campione oggetto di analisi del presente lavoro è stato estratto dall'universo delle imprese attive del **Registro Asia**, per le quali sono disponibili in Istat i **dati del bilancio civilistico**, e include
 1. **imprese controllate al 100% da amministrazioni pubbliche,**
 2. **imprese controllate da amministrazioni pubbliche** (Centrale o Locale o congiuntamente),
 3. **Imprese partecipate da almeno un'amministrazione pubblica** (Centrale o Locale),
 4. **imprese controllate dal privato.**

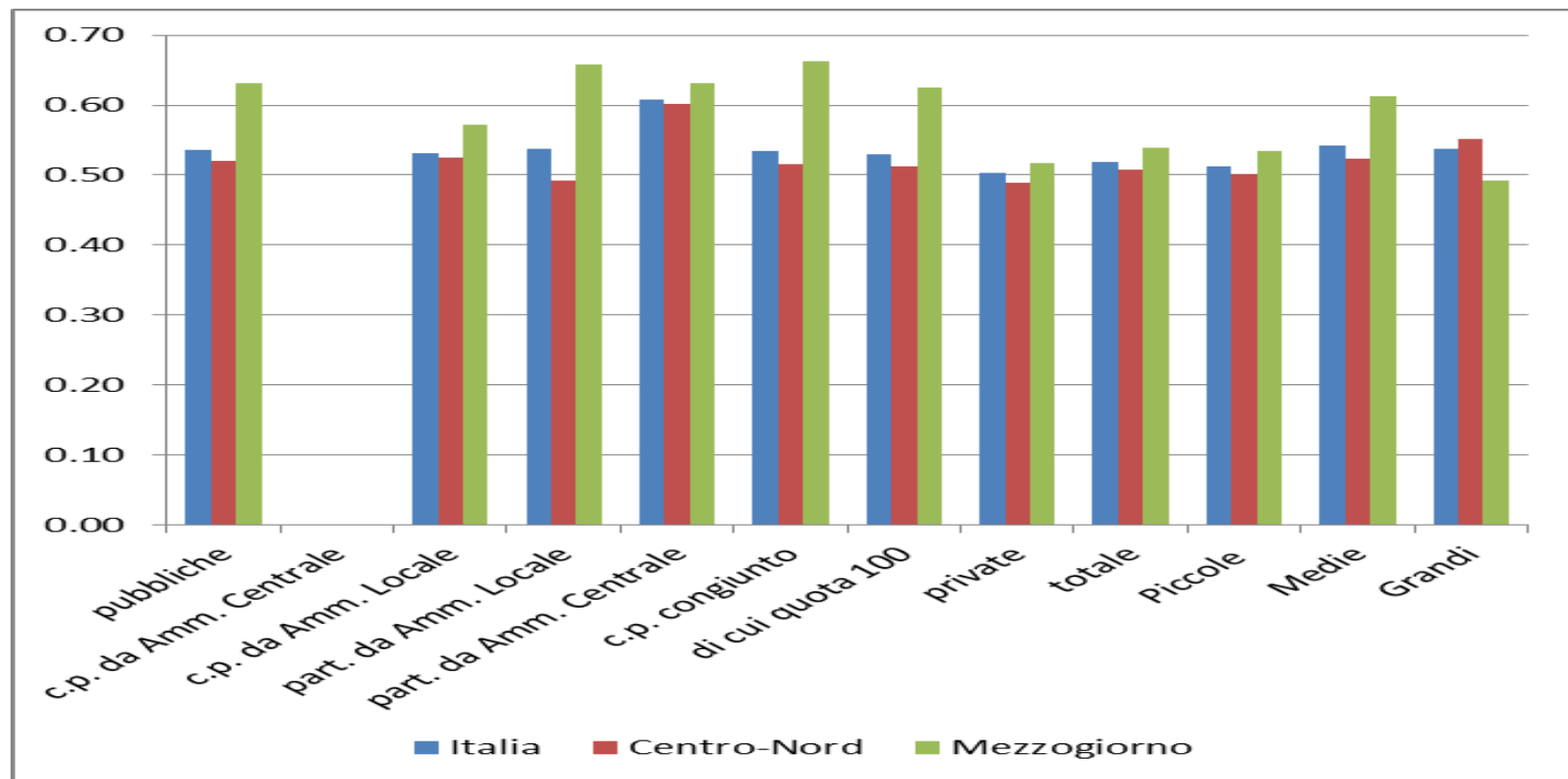
- Le unità del campione sono state osservate per il periodo 2010-2015 in **panel chiuso**

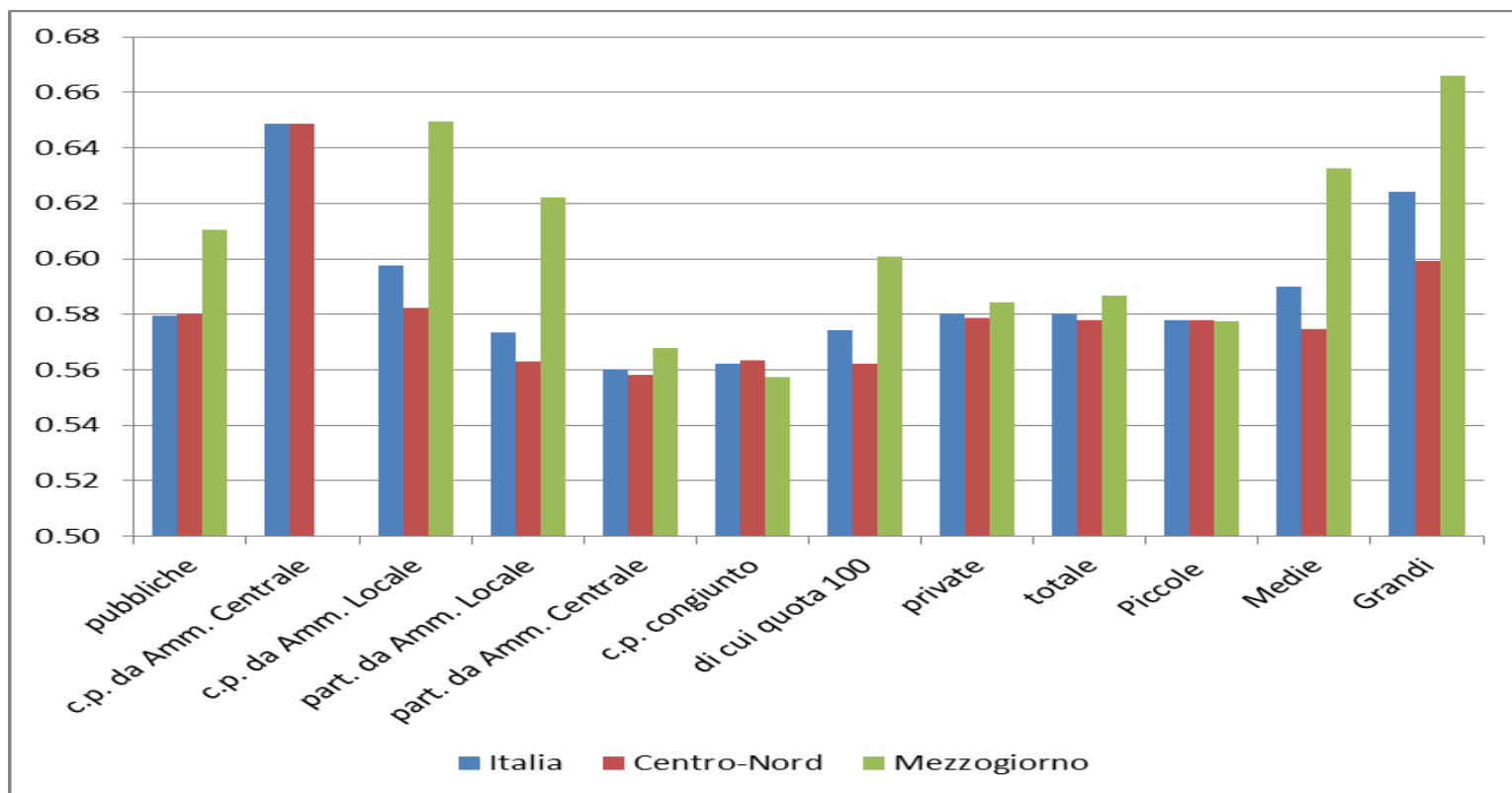
- Ateco
- Produzione Energia/Gas: 35110, 35210,
- Distribuzione Energia/Gas: 35130, 35140, 35220, 35230,
- Gestione idrica: 36000,
- Gestione delle reti fognarie: 37000,
- Gestione rifiuti: 38,
- Trasporto Locale (passeggeri urbano ed extraurbano, non ferroviario): 49310,49390

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

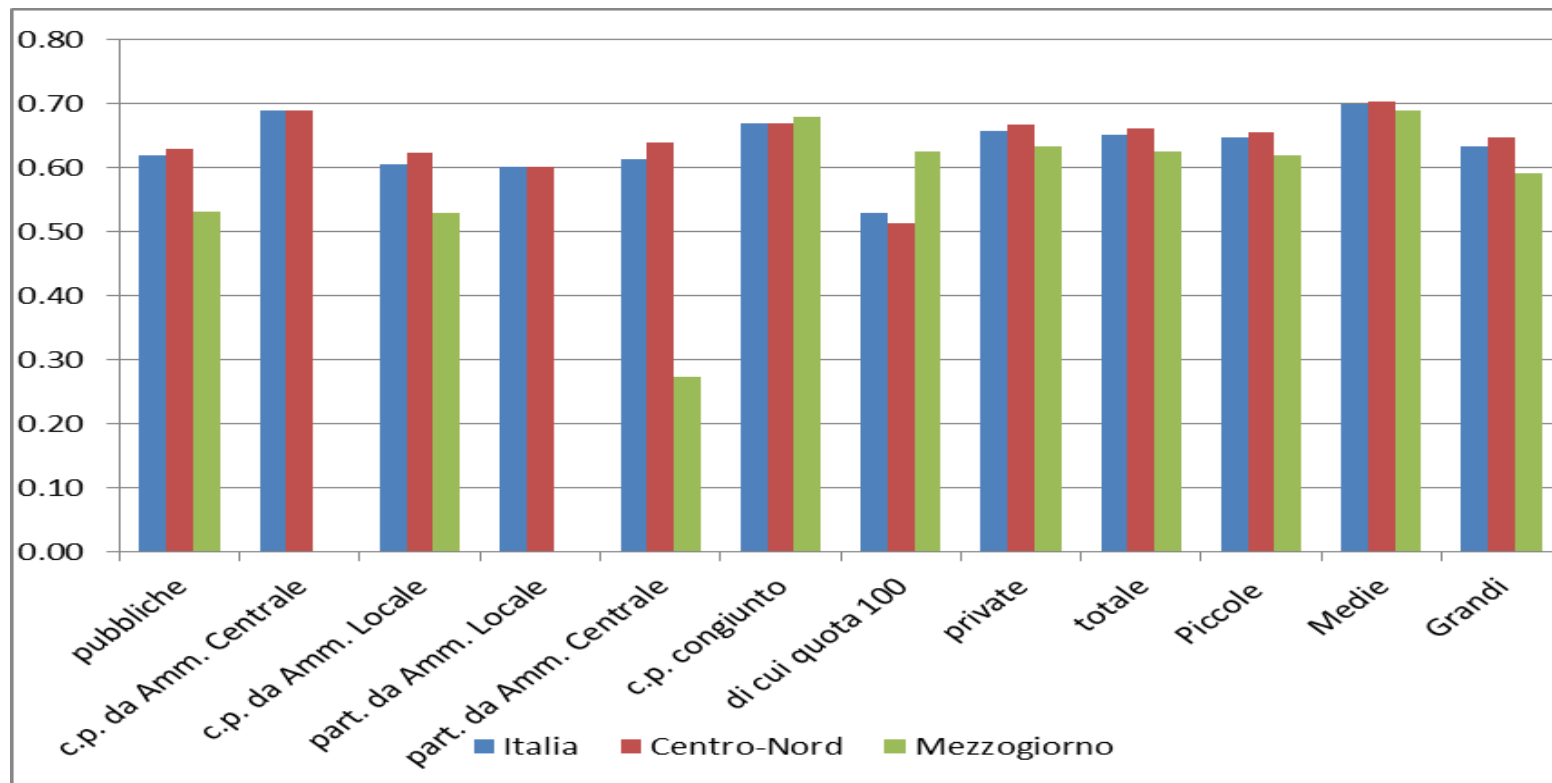
Efficienza-stime Produzione Energia/Gas







Efficienza-stime Trasporto Locale (non ferroviario)



GRAZIE

Serena Migliardo, ISTAT, Roma, migliard@istat.it

Giuseppe Cinquegrana, ISTAT, Napoli, gicinque@istat.it

Antonella Bruno, ISTAT , Roma, bruno@istat.it

Giovanni Fosco, Università degli studi di Salerno, gfosco@unisa.it

Valentina Leone, ISTAT, Roma, leone@istat.it