

# Efficienza della pubblica amministrazione e produttività delle imprese

di Alessandro Petretto\*

## Abstract

*L'Italia conosce da lungo tempo una dinamica stagnante della produttività del lavoro e totale dei fattori. L'articolo individua una delle possibili cause nell'efficienza carente della pubblica amministrazione. In particolare, analizza l'effetto dei servizi pubblici locali quali input produttivi sulla produttività del sistema di imprese piccole e medie diffuse sul territorio. A tal fine passa in rassegna una serie poco numerosa ma significativa di ricerche empiriche svolte per l'Italia. Infine, illustra luci e ombre del processo di attuazione della regolamentazione indipendente dei servizi pubblici locali.*

*Italy is knowing by a long time a stagnant dynamic of labour and total factors productivity. This article explains that one of major causes could be the inefficiency of public administration. In particular it analyses the effects of local public services as productive input on productivity of the small and medium-sized enterprises widespread in the territory. To this end the paper surveys the few but meaningful empirical research for Italy. Finally considers the lights and the shadows of the implementation of the independent regulation of local public services.*

## 1. Premessa

La congettura secondo cui l'efficienza della P.A. influenza la dinamica della produttività delle imprese ha basi teoriche piuttosto solide. I riferimenti principali sono connessi alla teoria della crescita endogena e alla teoria della qualità delle istituzioni come determinante della crescita, dovute a contributi importanti come quelli di Robert Barro e del premio Nobel Daron Acemoglu e i suoi coautori che hanno anche fornito rigorosi riscontri empirici.

Impostare la P.A. come input produttivo genera modelli di crescita endogena perché nella funzione della produzione aggregata si aggiunge un fattore, oltre il lavoro e il capitale, per cui la crescita è determinata dalla combinazione tra infrastrutture

---

\* Professore emerito dell'Università di Firenze. Questo lavoro è stato presentato alla riunione del Gruppo di lavoro "Declino dell'Italia?" de Il Mulino, del 26.6.2025, Bologna.

pubbliche e capitale privato e in tal modo, con tre input, si supera la “trappola” dei rendimenti marginali decrescenti del capitale, tipica dei modelli di crescita esogena<sup>1</sup>.

La relazione positiva tra qualità delle istituzioni (tra cui rientra certamente l’efficienza della P.A in senso lato) e crescita è stata modellata ancora da Acemoglu e colleghi. che hanno risolto anche i problemi di causalità insiti nella relazione<sup>2</sup>.

Nel nostro paese i riscontri empirici della relazione tra efficienza della P.A. e la dinamica della produttività sono abbastanza limitati, ma recentemente sono emersi interessanti tentativi, pur scontando una certa carenza dei dati necessari.

## 2. Le riforme della Pubblica Amministrazione

Le analisi macroeconomiche hanno riguardato soprattutto l’impatto positivo e persistente sul PIL delle così genericamente dette “riforme delle P.A.”, lungamente evocate per l’Italia, e quindi, a contrario, l’effetto delle mancate riforme sul ristagno della produttività che penalizza l’economia del paese da almeno due decenni. La consapevolezza di questa implicazione ha fatto sì che alcune di queste riforme siano anche state inserite, come *milestones*, nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), poi ribadite e rafforzate nel Piano strutturale di bilancio (PSB), per ottenere la concessione di estendere il piano di rientro dal debito da 5 a 7 anni.

Per misurarne gli effetti sul sistema delle imprese, attraverso i modelli econometrici DSGE, come il *Quest model* della Commissione e varianti, queste riforme sono state raggruppate in tre linee di intervento principali<sup>3</sup> :

- la riduzione dei costi burocratici, amministrativi e di entrata nel mercato,
- il miglioramento del capitale umano impiegato, ovvero l’aumento del numero dei lavoratori a medio e alto skill e
- l’aumento della qualità ed efficienza dei servizi pubblici erogati sul territorio, misurate con le tecniche statistiche delle frontiere di produzione.

L’effetto cumulativo di queste riforme, se attuate come programmato potrebbero, secondo le stime di Ufficio Parlamentare del Bilancio e del MEF, determinare un aumento medio del PIL di circa 3 punti percentuali (rispetto al *baseline*), dal primo trimestre del 2022 al primo trimestre del 2032, tramite un aumento della Produttività totale dei fattori (PTF). Tecnicamente, ciò si conseguirebbe con la riduzione di un sesto

---

<sup>1</sup> Cfr. Acemoglu, D. (2009), *Modern economic growth*, Princeton University Press, Princeton.; Barro, R.J., Sala-I-Martin, X. (2004), *Economic growth*, 2<sup>nd</sup> ed., MIT Press, Cambridge.

<sup>2</sup> Acemoglu, D., Johnson, S., e Robinson, J. (2001), “Colonial origins of comparative development: An empirical investigation”, in *American Economic Review*, vol. 91, n.5, pp. 1369-1401; Acemoglu, D., Aghion, P., e Zilibotti, F. (2006), “Distance to frontier, selection and economic growth”, in *Journal of the European Economic Association*, vol. 4, n.1, pp. 37-74.

<sup>3</sup> UPB, Audizione della Presidente dell’Ufficio Parlamentare del Bilancio in ordine all’esame del Piano strutturale di bilancio di medio termine 2025-2029, 7 ottobre, 2024.

del divario tra il livello di efficienza della PA e quello potenzialmente raggiungibile, cioè la “frontiera efficiente”<sup>4</sup>. In queste note ci concentriamo però solo sulla terza linea di intervento per analizzare la questione delle cause del basso livello di produttività nel nostro paese.

Volendo affrontare il tema della relazione tra efficienza dei servizi pubblici e dinamica della produttività è indispensabile fare riferimento ad un sistema di piccole e medie imprese, raggruppate entro specifici territori, spesso di tipo metropolitano o distrettuale, come risulta essere quello italiano. Queste imprese utilizzano, quali fattori produttivi spesso indispensabili, servizi pubblici prodotti da aziende per lo più controllate dagli enti locali (in-house) o società miste/private ma soggette a regolazione. Si tratta di servizi ambientali, come i rifiuti (Raccolta, Riciclo e Smaltimento) e l'idrico integrato (Acquedotto e Depurazione), dei trasporti locali (su gomma e su ferro), della distribuzione del gas (reti locali), della manutenzione delle strade provinciali, ma anche in campo sociale come interventi sulla sicurezza, asili e residenze assistite.

### 3. Servizi pubblici e produttività delle imprese: teoria e analisi empirica

L'erogazione di servizi pubblici locali impatta sulle funzioni della produzione delle imprese sul territorio come fattore aggiunto e quindi sulla produttività dei fattori privati, lavoro e capitale, sia direttamente, quando si tratta di servizi rivali ed escludibili (beni privati), nel qual caso i costi sono rappresentati dalle tariffe, sia indirettamente attraverso prestazioni non escludibili se pur rivali (beni comuni). In taluni casi le prestazioni connesse a queste attività sul territorio sono beni non-rivali e non-escludibili (beni pubblici), come le implicazioni di natura ambientale degli interventi di tutela delle risorse naturali e come applicazione dell'economia circolare, che opera per la gestione dei rifiuti e della depurazione e fognature.

Un gruppo di ricercatori dell'Fondo Monetario Internazionale e della Banca d'Italia hanno stimato per l'Italia questi effetti<sup>5</sup>. Con un modello analitico ottenuto elaborando quello originario di Barro<sup>6</sup> (1990) e altri<sup>7</sup>, hanno costruito una funzione della produzione di una generica impresa  $i$  nel territorio  $j$  (area metropolitana, distretto o

---

<sup>4</sup> UPB, 2024, op, cit.

<sup>5</sup> Giordano, R., Lanau, S., Tommasino, P. e Topalova, P. (2020), “Does public sector inefficiency constraint firm productivity? Evidence from Italian provinces”, in *International Tax and Public Finance*, vol. 27, pp. 1019-1049.

<sup>6</sup> Barro, R. J. (1990), “Government spending in a simple model of endogenous growth”, *Journal of Political Economy*, vol. 98, n. 5, pp. 103-126.

<sup>7</sup> Vedi la rassegna di Irmen, A. e Kuehnel, J. (2009), “Productivity government expenditure and economic growth”, in *Journal of Economic Survey*, vol. 23, n.4, pp. 692-733.

provincia), la cui produzione dipende dal progresso tecnico, dal capitale privato, e dal lavoro. Inoltre, opera un input pubblico rappresentato dall'accesso come bene rivale (ma la rappresentazione può essere estesa all'assenza di rivalità) ad una infrastruttura gestita da un'azienda pubblica o privata regolata in  $j$ , di cui ne usufruiscono  $n$  imprese, in un'area più ampia di  $j$ , almeno regionale<sup>8</sup>. Può essere un acquedotto, un impianto di smaltimento rifiuti, una metropolitana, ma anche scuole professionali e istituti di analisi e ricoveri per anziani. L'input pubblico è inserito nella funzione corretta con parametro  $\xi_j \leq 1$  che indica l'efficienza del servizio sul territorio ed è considerata nella stima una variabile esogena di politica economica (infra-paragrafo 4).

La funzione della produzione, in forma Cobb-Douglas, consente di individuare il peso in termini di elasticità dell'input pubblico rispetto a quello privato, fornendo un indicatore di importanza relativa del ruolo del settore pubblico. Dalla funzione di produzione si ricavano poi le funzioni della *produttività media e della produttività marginale dell'input privato lavoro*. Queste funzioni utilizzate per la stima, per un dato livello del servizio pubblico, risultano crescenti del parametro  $\xi_j$  cioè dell'efficienza del servizio pubblico erogato nell'area.

L'efficienza di queste attività si estrinseca con processi che sottopongono a controllo i livelli di prestazione, i costi di produzione, lo sviluppo delle economie di scala e/o di scopo, e soprattutto in termini di qualità della fornitura. La metodologia delle frontiere stocastiche e della DEA è diffusamente applicata nella letteratura e anche a livello delle istituzioni coinvolte, per effettuare confronti internazionali<sup>9</sup>.

Giordano e colleghi hanno misurato l'impatto dell'efficienza dei servizi pubblici sulla produttività delle imprese in una area provinciale, stimando con un modello panel una funzione che ha come variabile dipendente la produttività dell'impresa  $i$ , nel settore  $s$  e nella provincia  $p$ ,  $Y_{isp}$ . L'ipotesi cruciale da testare è che la produttività delle imprese nei settori che dipendono maggiormente dai fattori produttivi forniti dai servizi pubblici sono quelle che “guadagnano” (“perdono”) di più dall'efficienza (inefficienza) di questi. Nel modello, la produttività dipende anche da una serie di variabili controllo, sotto forma di indicatori dimensionali (imprese più grandi sono solitamente più produttive). L'effetto della maggiore efficienza pubblica sulla performance dell'impresa  $isp$  è misurata dall'impatto di indicatori di dipendenza dal pubblico e di efficienza del pubblico<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> Per cui non è un *bene di club*.

<sup>9</sup> Cfr. ad esempio Afonso, A., Schuknecht, L. e Tanzi, V. (2005), “Public sector efficiency: an international comparison”, in *Public Choice*, vol. 12, n. 3, pp. 321-347 ed European Commission, *Public Finance in EMU*, European Economy, n. 10/2008, Brussels.

<sup>10</sup> Questi sono indicatori calcolati in letteratura. Cfr. per esempio Giordano, R. e Tommasino, P. (2013), “Public sector efficiency and political culture”, in *FinanzArchiv*, vol.69, n.3, pp. 256-288.

Come esempi di settori particolarmente influenzati dagli input di servizi pubblici ( $\alpha$  elevato) possiamo menzionare i settori del comparto della moda, come pelletteria, calzature e cuoio rispetto al servizio rifiuti. Un territorio in cui il sistema di rimozione non è efficiente, in cui non è presente un mercato del riciclo che consenta di recuperare e trasformare un ammontare importante di rifiuti, limitando l'ammontare da inviare allo smaltimento, e infine l'assenza di impianti ad alta tecnologia che evitino di ricorrere al deposito in discarica, non è certamente favorito nel tentativo di sostenere la dinamica del settore, che, ricordiamo, è oggi particolarmente in crisi.

Le stime evidenziano che l'efficienza dei servizi pubblici accresce effettivamente la produttività delle imprese nei diversi settori, con un effetto maggiorato nei settori più "dipendenti" dal pubblico e in genere la produttività è in media più alta nelle province e nei distretti con la maggiore efficienza del pubblico<sup>11</sup>.

#### **4. Lo stato dei servizi pubblici locali a rete in Italia: luci ed ombre**

Data la rilevanza che assumono le produzioni di questi servizi per il sistema delle imprese, in specie medie e piccole manifatturiere, non è azzardato affermare che l'inefficienza media di queste attività abbia costituito uno dei motivi di spiegazione della bassa produttività in Italia. In tutto il corso dei decenni a cavallo dei due secoli le aziende di servizi pubblici sono state caratterizzate da una frammentazione pronunciata, una governance poco coerente con l'imprenditorialità richiesta dall'incalzare dell'innovazione tecnologica, da una scarsa consapevolezza del carattere industriale di queste attività e una conseguente carenza dei volumi di investimenti (particolarmente pronunciata nei rifiuti servizio fortemente correlato all'output e i costi delle imprese). Un sistema complessivamente inefficiente, dunque.

È con l'incalzare della legislazione europea che anche in Italia si è proceduto in modo graduale ad una riorganizzazione del settore, culminato con il recente DLgs sul riordino in materia di servizi pubblici a rilevanza economica, in applicazione della Legge annuale sulla concorrenza, 2022. Si è quindi cominciato ad applicare alcuni principi fondamentali della così detta *Regolazione pro-concorrenziale* che informa questo provvedimento quali<sup>12</sup>:

---

<sup>11</sup> La variabile che cattura la combinazione tra dipendenza dal pubblico ed efficienza dei servizi è significativa all'1% per la stima degli indicatori output su costo del lavoro, output e valore aggiunto su numero lavoratori, esibendo estimatori nella media comunque rilevanti, con punte in alcune settori e province.

<sup>12</sup>Cfr. ad esempio Petretto A (2023), *Economia della legge e dei servizi pubblici: teoria e pratica*, Mac Graw Hill, Milano.

- Le funzioni di regolazione, di indirizzo e di controllo e quelle di gestione debbono essere distinte e esercitate separatamente con tre vertici: indirizzo (Governo centrale e/o locale), controllo (Autorità indipendente (art.6,7), gestione (impresa affidataria)

- Il carattere industriale del Servizio Pubblico è perseguito con la ricerca e l'incentivazione della configurazione industriale più efficiente degli ambiti e delle aziende (art. 5)

- La possibile separazione (verticale) della gestione delle reti e del servizio deve garantire l'accesso equo e non discriminatorio a tutti i soggetti legittimati all'erogazione (art. 21-23)

- L'affidamento della gestione del SPL a rete secondo i limiti posti e le tipologie previste dal diritto del UE (art.15,16 e 17): in-house, privata con gara, mista con socio privato selezionato con gara. Tipologie che non comprendono le gestioni in economia e municipalizzate.

Se applicati in tutto il territorio nazionale questi principi innalzerebbero i livelli di efficienza del sistema di aziende di servizi. Soprattutto è destinato a produrre diffusi effetti positivi il meccanismo di applicazione del *Price-cap* predisposto dall'Autorità indipendente ARERA, fortemente incentivante, sia per la minimizzazione dei costi sia per le performance qualitative, nei servizi ambientali (Rifiuti ed Idrico). Al riguardo ARERA ha sviluppato un modello econometrico che misura con il criterio delle frontiere stocastiche di costo la distanza relativa dei diversi gestori dalla frontiera di costo standard (medio o minimo). I risultati mettono in luce una significativa perdita di efficienza in aggregato, ma con molta variabilità territoriale e di struttura istituzionale e dimensionale<sup>13</sup>.

Ma le resistenze nei confronti dell'assetto di regolazione pro-competitiva sono forti e diffuse. Inoltre, il processo di riforma tende a dividere ancora di più il paese tra un Centro-Nord proiettato, con alcuni player di rilievo, verso livelli europei di performance e un Sud ancora fermo e ingabbiato in schemi di governance inattuali. Queste considerazioni possono tracciare delle linee di politica economica che dovrebbero essere intraprese per aumentare l'efficienza del sistema di aziende di servizio e, per questa via aumentare la produttività dei sistemi territoriali di imprese, in particolare quelle manifatturiere.

Si tratterebbe di applicare in modo esteso il modello di regolazione pro-competitiva, difendendo e rafforzando l'indipendenza di ARERA con gli schemi tariffari sviluppati

---

<sup>13</sup>Cfr. anche Laboratorio Ref Ricerche (2023), *Misurare l'efficienza nel servizio idrico: metodi e prospettive*, Position Paper n.241, 23 maggio 2023 e Laboratorio Ref Ricerche (2025), *L'industria idrica fra fabbisogno di investimento, merito di credito e consolidamento*, Position Paper n.293, 3 giugno 2025

negli anni, consolidare il ruolo degli enti di ambito (EGATO) come cinghia di trasmissione con gli enti locali, ammettendo anche i poteri sostitutivi della Regione nei confronti degli enti locali inadempienti nell'istituirli e dotarli di adeguate risorse (situazione ancora diffusa al Sud). Si tratta anche di non ostacolare lo sviluppo di forme partenariato pubblico-privato, sia per gli investimenti in impianti e reti, sia per il potenziamento di mercati paralleli indispensabili (come, ad esempio, il mercato del riciclo). Occorre, superare infine le anacronistiche contrapposizioni tutte ideologiche sulle forme societarie delle aziende di gestione.