

## **Special Issue di Azienda Pubblica “Nuove sfide per il governo delle amministrazioni regionali: implicazioni per i sistemi di bilancio, programmazione e controllo”**

**Titolo dell'articolo:** Il governo delle partecipazioni regionali. Criteri decisionali e valutazioni nelle scelte di mantenimento o razionalizzazione

**Autori:**

Andrea Garlatti, Professore Ordinario di economia aziendale, Università degli Studi di Udine, [andrea.garlatti@uniud.it](mailto:andrea.garlatti@uniud.it)

Silvia Iacuzzi, Ricercatore TD di economia aziendale, Università degli Studi di Udine, [silvia.iacuzzi@uniud.it](mailto:silvia.iacuzzi@uniud.it)\*

\* Autore corrispondente

Alessandro Lombrano, Ricercatore Confermato di economia aziendale, Università degli Studi di Udine, [alessandro.lombrano@uniud.it](mailto:alessandro.lombrano@uniud.it)

**Riconoscimenti e attribuzioni:** la versione finale di questo capitolo è frutto della collaborazione fra gli autori per la messa a punto dell'impostazione e dei contenuti. Andrea Garlatti è responsabile dell'impianto generale del lavoro nonché della stesura dei paragrafi 3 e 5, Silvia Iacuzzi del paragrafo 4 e Alessandro Lombrano dei paragrafi 1, 2.

**Titolo dell'articolo:** Il governo delle partecipazioni regionali. Criteri decisionali e valutazioni nelle scelte di mantenimento o razionalizzazione

**Titolo in inglese:** Governance of regional public holdings. Decision-making criteria and assessment for maintenance or rationalization

**Abstract:** Il recente processo di convergenza verso obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica, quale effetto anche delle politiche di integrazione europea e della crisi finanziaria internazionale, porta ad un rinnovato interesse per la programmazione, gestione e controllo delle amministrazioni pubbliche. Le scelte sul governo diretto delle imprese pubbliche e sulla loro eventuale razionalizzazione sono aspetti fondamentali di questo processo, vista anche la tendenza alla ripubblicizzazione di molte attività dopo le privatizzazioni che hanno caratterizzato la fine del secolo scorso. Questo articolo considera le caratteristiche proprie delle partecipazioni pubbliche regionali, lette anche in rapporto alle logiche di fondo dell'intervento in economia dell'ente proprietario, per proporre criteri decisionali utili alla valutazione del loro mantenimento o della loro razionalizzazione. La ricerca impiega un metodo misto, induttivo e deduttivo, e si fonda su una letteratura che ha permesso di sviluppare schemi di classificazione e criteri di valutazione da applicare a casi empirici, in particolare ad alcune partecipazioni della Regione Friuli Venezia Giulia. L'articolo contribuisce al dibattito sull'opportunità di mantenimento delle partecipazioni societarie pubbliche e all'elaborazione di strumenti di *performance management* e *performance measurement* in ambito pubblico a supporto di una discrezionalità più consapevole del decisore politico.

**Abstract:** A recent convergence towards stringent public finance objectives, following European integration policies and the international financial crisis, leads to a renewed interest in the planning, management and control of public administrations. The governance of public companies and their potential for rationalization through divestitures or mergers are fundamental aspects of this process, also considering a recent tendency by public institutions to reappropriate many activities after the privatizations at the end of the last century. This article sheds light on the characteristics of regional public participations, considering also their owners' economic and financial policies, in order to propose decision-making criteria to assess the possibility of their maintenance or restructuring. The research employs a mixed inductive and deductive method and is based on a comprehensive analysis of the literature. This allowed to develop classification schemes and evaluation criteria to be applied to empirical cases in the Friuli Venezia Giulia Region in Italy. The article contributes not only to the debate on the opportunity of public holdings, but also to the discussion regarding the development of performance management and performance measurement tools in the public sphere in order to better inform decision-makers' choices.

**Parole chiave:** Partecipazioni pubbliche, Performance Management, Performance Measurement

**Keywords:** Public Holdings, Performance Management, Performance Measurement

**Mots clés:** Exploitations publiques, Performance Management, Performance

## Measurement

**Sommario:** 1. Introduzione. 2. Inquadramento teorico e metodologia di ricerca. 3. Concettualizzazione di base. 4. Un modello esemplificativo per la valutazione delle partecipazioni e la sua concreta applicazione alle partecipate della Regione Friuli Venezia Giulia. 5. Conclusioni. Riferimenti bibliografici. Appendice.

# Il governo delle partecipazioni regionali. Criteri decisionali e valutazioni nelle scelte di mantenimento o razionalizzazione

## 1. Introduzione

L'intervento pubblico in economia nasce in Italia nei primi anni dello scorso secolo e, nel tempo, fa registrare fasi e ritmi di sviluppo o contrazione disomogenei, non solo cronologicamente ma anche in rapporto al tipo di amministrazione considerata (stato, regioni o enti locali).

Complici i processi di urbanizzazione e lo sviluppo tecnologico e industriale, gli enti locali sono i primi a manifestare la propria vocazione imprenditoriale, specie nella costruzione degli impianti e nell'erogazione di servizi di interesse generale (Montemartini 1902)<sup>1</sup>. Le partecipazioni statali risalgono invece al primo periodo post-bellico, al 1926 per l'esattezza, con l'acquisizione di sei importanti società da parte del Consorzio per le Sovvenzioni sui Valori Industriali (CSVI), nato originariamente per sostenere le spese belliche della I Guerra Mondiale. Nel periodo fascista si assiste a un'espansione dello Stato imprenditore, che si radica e si consolida durante il secondo dopoguerra (Zappa 1946; Pivato 1962; Cafferata 1997)<sup>2</sup> per poi essere successivamente messo in forte discussione. In particolare, il decennio compreso tra il 1990 ed il 2000 è contraddistinto da una massiccia ondata di alienazioni di partecipazioni pubbliche che culmina con la liquidazione dell'IRI (Anselmi 1995; Martellini 2006)<sup>3</sup>. Ancora oggi, nonostante le normative stringenti di settore, si contano alcune migliaia di società partecipate dagli enti pubblici italiani (Dipartimento del Tesoro 2017).

Al repentino dimagrimento dell'intervento economico dello Stato (Russo 1991) e la sostanziale tenuta delle partecipazioni degli enti locali fa eco la progressiva affermazione di un modello di governo decentrato (Borgonovi 1996; Cavenago 2000; Galli 2007) dapprima con l'istituzione delle regioni italiane (previste nel dettato costituzionale sin dal 1948) e successivamente con l'ampliamento delle opzioni ordinamentali a disposizione degli enti territoriali per la gestione dei servizi pubblici (Garlatti, 2001 e 2005). In questi anni, le regioni affiancano alla funzione legislativa e di programmazione intermedia, quella di sostegno dei rispettivi territori, intervenendo in numerosi settori economici (infrastrutturali, di servizio pubblico, di sostegno al credito) per il tramite di enti di propria emanazione o ricorrendo alle ulteriori possibilità

---

<sup>1</sup> Il fenomeno in parola vede la sua consacrazione con l'approvazione della Legge Giolitti allorché vennero municipalizzate 19 tipologie di servizi che furono sottratti alla gestione di pochi monopolisti privati (Pivato 1962)

<sup>2</sup> Si ricordano, tra gli altri, il sostegno al credito nel 1930 con le operazioni a supporto del Credito Italiano e della Banca Commerciale Italiana, la fondazione dell'Istituto per la Ricostruzione Industriale (IRI) nel 1933 e il successivo controllo da parte di quest'ultimo dei maggiori istituti italiani (Banca Commerciale Italiana, Credito Italiano e Banco di Roma) nonché il controllo delle acciaierie e del settore armatoriale da parte di Finsider (1937). Nel secondo dopoguerra nascono, tra gli altri, Finmeccanica (1948), la Cassa del Mezzogiorno (1950) e l'Ente Nazionale Idrocarburi (ENI) (1953). Poco dopo viene istituito il Ministero delle partecipazioni statali (1956). È del 1962 la nazionalizzazione dell'industria elettrica.

<sup>3</sup> Sull'esempio proveniente da oltre Manica, le imprese pubbliche controllate dall'IRI e dall'ENI verranno progressivamente privatizzate nell'ultimo decennio del secolo scorso. Sarà inoltre soppresso il Ministero delle partecipazioni statali (1993) e posta in liquidazione l'IRI (2000). Per una panoramica sulle esperienze di privatizzazione si veda il volume curato da Luca Anselmi (Anselmi 1995).

di gestione indiretta tra cui, in particolare, quella delle società di capitali, che spesso si aggiungono alle gestioni dirette dando peraltro vita ad una rinnovata forma di pubblicizzazione delle attività (Hall et al. 2013; Florio 2014; Berner et al. 2016). Si consacra in questo modo, anche per le regioni, il modello delle partecipazioni pubbliche, che appare peraltro vario e articolato, frutto di specifiche configurazioni istituzionali, di mutevoli relazioni di indirizzo e controllo e di varie strategie perseguite da parte delle regioni italiane (Melis 2004; D'Alessio 2005; Ricci 2005; Puddu 2006; Grandis 2005).

Tornano così di forte attualità, pur nell'ambito di un mutato contesto macroeconomico di riferimento, i temi che hanno sostenuto l'ondata di privatizzazioni statali degli anni 90. Benché non esistano concordanze sull'efficacia sostanziale delle privatizzazioni (Lombrano 2009; Gakhar e Phukon 2018) né sugli strumenti informativo-contabili impiegati in ambito privato (Capalbo et al. 2014) ma, al contrario, pare emergere l'importanza delle partecipazioni ai fini di una migliore *governance* di sistema (Grossi 2007; Monteduro, 2014; Daiser et al., 2017), regioni ed enti locali, al pari dello Stato, sono chiamati oggi a compartecipare agli obiettivi di finanza pubblica<sup>4</sup> e, conseguentemente, a rivedere il proprio ruolo di intervento nei settori propriamente economici (Campra et al. 2014). La razionalizzazione delle partecipazioni e le connesse scelte di mantenerle o meno fanno parte di questa sfida e presuppongono un rigoroso percorso di analisi e valutazione.

Il presente contributo affronta in particolare il tema delle società partecipate dalle regioni italiane soffermandosi sulle condizioni di base e sui criteri di valutazione che debbono informare l'azione degli enti pubblici di riferimento nelle scelte di mantenimento o cessione delle partecipazioni. Si tratta, ad evidenza, di un aspetto specifico, certamente stimolato dalla normativa di settore (in particolare dal d. lgs. 175/2016) che tuttavia, dato l'obiettivo generale di contenimento della spesa pubblica e la conseguente necessità di limitare l'intervento pubblico ai servizi di interesse economico generale, rientra nel più ampio tema della *Public Governance*, contribuendo anche a colmare la carenza di studi empirici ultimamente lamentata dagli studiosi di settore (Daiser, 2017).

Dopo aver collocato la ricerca nell'alveo delle discipline economico aziendali italiane e più in generale in quelle manageriali, si chiarisce l'impostazione metodologica adottata (paragrafo 2) per sviluppare, poi, il tema delle razionalizzazioni societarie in chiave concettuale, senza trascurare l'importanza del finalismo sotteso dagli enti proprietari e quello degli specifici settori di intervento delle partecipate regionali (paragrafo 3). Viene quindi illustrato un metodo innovativo di analisi e sono presentati i risultati della sua applicazione a 5 realtà controllate dalla Regione Friuli Venezia Giulia (paragrafo 4). Il contributo si conclude con alcune riflessioni intorno alle implicazioni manageriali e di ricerca del lavoro condotto (paragrafo 5).

## 2. Inquadramento teorico e metodologia di ricerca

Oggetto specifico del presente lavoro, lo si è anticipato, è la valutazione dell'efficacia complessiva dello strumento delle partecipazioni. Due, appaiono, in

---

<sup>4</sup> Si fa riferimento al lungo percorso legislativo confluito, da ultimo, nel d.lgs. 23.06.2011 n.118 intitolato "Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi" e che prevede la redazione di un bilancio consolidato delle amministrazioni regionali con i propri enti strumentali, società controllate e partecipate, e nel d.lgs. 19.08.2016, n. 175, intitolato "Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica".

particolare, le variabili di fondo da considerare: (1) la logica di base seguita dall'ente proprietario (interventista, di partenariato o di mercato); (2) i settori tipici di intervento delle partecipazioni regionali. Il vario combinarsi di questi elementi consente, a giudizio chi scrive, di individuare alcune condizioni di base per la funzionalità della gestione nonché di valutare l'attitudine generale dello strumento societario a soddisfarle, anche in ottica comparativa rispetto alle alternative del mercato o della gestione diretta.

Il tema posto può essere senz'altro inquadrato nel dibattito aperto dagli studi di *Public Governance* (Osborne 2006; Bovaird e Löffler 2009; Bouckert et al. 2010). Questa prospettiva, condividendo con il *New Public Management* (Hood 1991)<sup>5</sup> l'obiettivo della razionalizzazione delle risorse combinato al soddisfacimento dei bisogni delle comunità di riferimento, si caratterizza per un più ampio oggetto di osservazione, rappresentato dai *network* (o reti di aziende) in aggiunta alle aziende singolarmente intese (Löffler 2009), per le relazioni di interdipendenza che si instaurano tra enti territoriali, società partecipate e soggetti privati nonché per la correlata inclusione di variabili di studio quali la collaborazione e il temperamento degli interessi a livello di sistema economico-politico (Bouckaert et al. 2010).

Va tuttavia precisato che la vastità delle tematiche aperte ha generato un dibattito interdisciplinare nel quale i contributi degli studiosi di *Management* si sono sempre più distanziati da quelli di *Management Accounting* (perdendo peraltro in accuratezza, Cepiku 2013) per accogliere argomentazioni e approcci sociologici o politologici e concentrare l'attenzione su strumenti sempre meno tecnici e più generali quali il bilancio partecipato, il bilancio sociale e di mandato, il bilancio per il cittadino (Herian et al. 2012; Fung 2015). Si tratta di un'evoluzione tanto significativa quanto tumultuosa, a tratti caotica e talvolta fuorviante (McGrath e Whitty 2015), tipica delle fasi iniziali e intermedie di sviluppo delle teorie e ancora ben lungi da trovare la sua sistematizzazione (Ongaro 2015).

Per quanto qui rileva, si è avvertita la necessità di filtrare i vari contributi dottrinari in quanto rilevanti e riconducibili agli studi aziendali (cfr., infra., paragrafo 4 per i riferimenti puntuali), tenendo a mente il carattere di unitarietà tipico dei fenomeni economici e della loro interpretazione e non trascurando la centralità dell'azienda e del suo finalismo, sia essa analizzata nelle sue componenti interne o, come nel caso di specie, all'interno di un sistema di forze (*network*) che agiscono e mutano senza soluzione di continuità (Amaduzzi 1936)<sup>6</sup>.

Dal punto di vista metodologico, la ricerca si colloca nel filone dei "casi studio" (Yin 2009), che consente di utilizzare più tecniche di ricerca per ottenere le informazioni utili allo scopo. Al fine di garantire la circolarità tra teoria e pratica, ad una prima fase di tipo deduttivo, volta all'individuazione delle fattispecie tipiche dell'intervento regionale a mezzo gestioni delegate e del finalismo ultimo dell'ente-socio, è seguita

---

<sup>5</sup> Gli studi collocabili in questo filone di studi hanno posto l'attenzione sulle aziende singolarmente intese con una particolare enfasi sugli strumenti, anche contabili, utili alla conduzione degli enti pubblici secondo principi di economicità. Il *New Public Management* si pone di fatto come alternativa, spesso in contrapposizione, con la visione classica dell'amministrazione pubblica incentrata sul primato della burocrazia e sui suoi assunti teleologici.

<sup>6</sup> Aldo Amaduzzi, in particolare, usa queste parole: "... *rilevo in essa (nell'azienda, ndr) il concetto di un sistema che abbia una sua dinamica economica per il raggiungimento di una data finalità, e che tale sistema possa essere inteso e studiato solo in quanto concepisce una coordinazione di forze che agiscano e mutino senza soluzione di continuità. Ma emerge soprattutto il criterio informatore da applicare alle nostre ricerche, e la definizione (quella di Zappa, che intese l'azienda quale coordinazione economica in atto istituita e retta per il soddisfacimento dei bisogni umani, ndr) suona come un monito che costringa il pensatore alla visione di un'unità. L'azienda appare perciò quasi come un sistema economico di forze in continuo adattamento al sistema economico complesso di cui è parte complementare, per svolgere un processo di produzione o un processo di erogazione o un processo di produzione e erogazione insieme*" (Amaduzzi 1936: 18-19).

l'individuazione dei fattori critici di successo (ovvero dei requisiti che debbono essere soddisfatti per una gestione funzionale) e, rispetto a questi, quella dei vantaggi e degli svantaggi delle gestioni societarie in rapporto alle alternative del mercato (esternalizzazioni) e della "gerarchia" (gestione diretta). Ne è risultato uno schema logico di valutazione che è stato impiegato per la valutazione delle partecipazioni della Regione Friuli Venezia Giulia. Si tratta, come noto, di una regione autonoma a statuto speciale che, in quanto tale, rappresenta un "test critico", un "caso rilevatore" (Yin 2009: 44) e un "tipo polare" (Shah e Corley 2006). In particolare, sono state individuate 5 società (non finanziarie) direttamente partecipate dalla Regione Friuli Venezia Giulia (le più rilevanti in termini dimensionali), per le quali sono stati raccolti ed analizzati dati contabili e altre informazioni certificate. Sono infine state condotte delle interviste semi-strutturate con i dirigenti delle società partecipate e con i dirigenti regionali competenti che hanno consentito di condividere l'opportunità delle forme di gestione in essere e, al contempo, di rafforzare la validità teorica e la valenza pragmatica delle soluzioni concettuali proposte.

### **3. Concettualizzazione di base**

Il fenomeno delle partecipazioni è ampio, lo si è visto in introduzione, e coinvolge numerosi aspetti che sono solo in parte riconducibili alle azioni che i soci pubblici di maggioranza possono esercitare attraverso azioni di governo societario in senso stretto. L'ente pubblico possiede infatti un ruolo più ampio essendo esponente degli interessi della comunità territoriale amministrata e possedendo, a vario titolo, prerogative di regolazione, attuate anche attraverso l'esercizio della funzione di committenza e contrattuale, potendo essere anche acquirente dei servizi resi dalle proprie controllate (cfr. Garlatti, 2001). Ne consegue che i sistemi di programmazione e controllo debbono consentire ad esempio: (1) di definire la missione delle imprese controllate, evitando conflitti, duplicazioni o sovrapposizioni (esplicitazione della funzione pubblica e del ruolo della partecipata al suo interno; individuazione dei criteri di selezione della domanda); (2) di scegliere i sistemi operativi e gli strumenti per il governo delle relazioni infragruppo (valorizzazione delle relazioni reali o potenziali e adozione di strumenti di accountability); (3) di allocare e impiegare le risorse in maniera coerente rispetto alla strategia del gruppo sul territorio (superamento della logica incrementale, esplicitazione delle aree di bisogno e modalità di intervento); (4) di strutturare le relazioni finanziarie, anche per evitare situazioni di avanzi finanziari di taluni soggetti del gruppo a fronte dell'indebitamento di altri; (5) di monitorare sistematicamente l'equilibrio dinamico tra le attività svolte e le forme di gestione impiegate.

Ci si concentra in questa sede sull'ultimo dei punti richiamati, focalizzando l'attenzione sulle scelte di mantenimento o cessione delle società partecipate. Peraltro, le decisioni di questa specie sono oggi richieste dal rinnovato ordinamento degli enti pubblici (che è oggi confluito nel D. Lgs. 175/2016) e presuppongono la limitazione dell'intervento pubblico alle attività di carattere infrastrutturale o di interesse economico generale. Il contesto di riferimento precedentemente richiamato (cfr., supra, paragrafo 1) è tale da suggerire un percorso logico di analisi che prevede quattro fasi:

- l'esplicitazione del finalismo generale dell'intervento pubblico in economia in rapporto all'impostazione di base dell'ente proprietario (interventista, di partenariato o di mercato) e degli specifici settori di intervento;

- la definizione delle condizioni di base per una gestione durevole, autonoma e funzionale;
- la valutazione dell'attitudine generale delle partecipazioni societarie all'assolvimento delle condizioni di base di cui sopra, anche in termini comparativi rispetto alle alternative tra gerarchia e mercato;
- la valutazione dei singoli casi in rapporto a quanto sopra.

L'intervento pubblico in economia possiede varie finalità tra le quali, in generale, quella di offrire servizi di interesse generale, di sostenere i fallimenti del mercato e di supportare l'industria e il credito in ottica anticongiunturale (Zappa 1946; Saraceno 1975; Sibilio Parri 1983). La teoria ha invero indagato in profondità anche le ragioni della sua persistenza, spiegata con i minori costi di transazione (Williamson 1985; Hart 1989), con la "riserva di imprenditorialità pubblica" (Grönblom e Willner 2014), con l'importanza della pluralità di attori in settori con poca concorrenza, soprattutto dove questa è dominata da soggetti con forte potere di mercato anche multinazionali (Capalbo 2012), e con la necessità di investire nelle fasi anticicliche o quando il settore privato è meno disponibile a farlo.

Una scelta mirata intorno alle decisioni di ristrutturazione dei gruppi pubblici non può prescindere dall'impostazione di base dell'ente proprietario che, seguendo uno schema logico ampiamente condiviso, può essere individuata tra i modelli interventisti, di partenariato e di mercato (Garlatti 2005). Il primo è caratterizzato da relazioni di indirizzo e governo intense tra ente pubblico e partecipata, il che comporta una limitata apertura alle forze di mercato pur non escludendo forti interazioni tra enti pubblici basate su una logica collaborativa e flessibile. Nello schema di partenariato permangono le relazioni di indirizzo delle amministrazioni pubbliche che, tuttavia, ai fini di un funzionale governo societario, debbono trovare un'efficace sintesi con i contributi e le attese apportate da una pluralità di soci attivi. Questo genera ampie opportunità nel reperimento di risorse umane, finanziarie, competenziali e strumentali in genere, ma al tempo stesso pone un più spiccato dualismo tra ente e gestore rispetto al caso precedente. Il modello di mercato contempla invece le situazioni in cui l'amministrazione pubblica può esercitare le funzioni di indirizzo e controllo per il tramite della regolazione e delle funzioni contrattuale e di committenza, ma non attraverso le prerogative di governo societario in senso stretto.

L'impostazione di base non può peraltro non tenere in attenta considerazione il settore di intervento di volta in volta considerato. In funzione dei casi, infatti, può risultare più funzionale agli obiettivi pubblici la possibilità di instaurare forti relazioni pubbliche inter-istituzionali, in altri la possibilità di reperire risorse finanziarie o tecniche, in altri ancora quella di snellire e semplificare la gestione. A tal proposito sembra utile distinguere le attività finanziarie dalle non finanziarie e articolare queste ultime in: (1) infrastrutturali e di servizio pubblico, allorquando realizzano condizioni abilitanti l'azione di soggetti terzi (infrastrutture) ovvero realizzano servizi di interesse generale (al pubblico) (Osborne 2000); (2) di animazione economica laddove vengono realizzati servizi per facilitare lo sviluppo delle imprese (Rebora e Meneguzzo 1990; Zuffada 2000); (3) succedanee di strutture pubbliche, tipiche delle gestioni *in-house* per lo svolgimento di attività *core* della PA (Florenzano 2008); (4) succedanee di mercato o di investimento, ove l'ente pubblico agisce da imprenditore su mercati non regolamentati o da azionista di mercato (Capalbo 2012)<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Tale ultima tipologia diverrà progressivamente residuale stanti le limitazioni poste dal Testo Unico di riforma delle società a partecipazione pubblica (d.lgs. 175/2016). La norma, infatti, esclude aree di intervento pubblico estranee ai servizi di interesse generale, alla progettazione, realizzazione e gestione di opere pubbliche, ai servizi di



L'impostazione di base dell'ente (interventista, di partenariato, di mercato), da una parte, e i settori di intervento, dall'altra, traslano l'attenzione su una serie di condizioni astratte di funzionalità, la cui presenza va verificata caso per caso ai fini delle scelte. In termini generali l'impostazione di tipo interventista presuppone la necessità (intenzione o opportunità) di esercitare le prerogative di indirizzo e controllo, il possesso di autosufficienza tecnica ed organizzativa e un buon livello di autonomia finanziaria; sussistendo tali condizioni, questa impostazione è plausibile per le attività infrastrutturali, di servizio pubblico e succedanee di strutture pubbliche o di investimenti privati. Anche l'approccio di partenariato ben si addice alle attività infrastrutturali e di servizi pubblici cui possono aggiungersi quelli di animazione economica; meno indicato è invece per gli interventi sussidiari di strutture pubbliche. Emergono infatti, quali fattori critici specifici, le prerogative di indirizzo e controllo bilanciate da una equilibrata predisposizione alla competitività come pure la necessità di reperire risorse monetarie e competenze, prima ancora che strumentali e strutturali. La logica di mercato, infine, dovrebbe prevalere allorché l'ente ricerchi condizioni di competitività nell'esercizio delle attività, anche al prezzo di sacrificare il ruolo di governo diretto delle strutture. Trattandosi, di fatto, di affidamenti di servizi a mezzo di procedure competitive, in questi casi l'ente deve possedere l'autonomia finanziaria e non quella tecnica o organizzativa per la realizzazione degli interventi. I settori di intervento possibili, in questo caso, sono quelli dei servizi pubblici, della realizzazione delle infrastrutture e delle attività succedanee di struttura pubblica (Garlatti 2005).

Considerato tutto quanto sopra è opportuno chiedersi se, ed in quale misura, lo strumento delle partecipazioni, di maggioranza o di minoranza, risponde astrattamente alle condizioni ora poste, anche in termini comparativi rispetto al mercato e alla gerarchia. Gestione diretta, esternalizzazione (ossia gestione di terzi mediante appalto) e gestione mediante partecipate si differenziano infatti per vari aspetti.

Rispetto alla gestione diretta, quella tramite partecipate consente di attuare la gestione con controlli formali e vincoli burocratici meno pervasivi (Bailey 1995), di acquisire risorse dal mercato con maggiore efficacia, tempestività e flessibilità (Sibilio Parri 1983), di adottare configurazioni produttive più efficienti (Fedele e Ongaro 2004), tramite ad esempio l'esternalizzazione di specifici centri di costo e, in generale, interpretando in modo creativo la missione di interesse generale (Mulgan 2005). D'altro canto la scelta di dar corso alla gestione mediante partecipazioni attenua le opzioni di controllo dell'amministrazione e degli organi di controllo esterno, atti invero a limitare i rischi di irresponsabilità finanziaria: le prime (*Command & Control vs. Corporate Governance*) vanno ricondotte all'esercizio delle prerogative di governo societario ed eventualmente all'ambito della regolazione dei rapporti tra le parti (Bailey 1995); le seconde (*Checks & Balances*) sono invece da ascrivere alla coerenza tra finalismo, strumentazione e impiego delle risultanze del controllo per come definiti in relazione agli specifici settori di intervento (Lombrano 2007).

Al contrario dell'esternalizzazione, lo strumento delle partecipazioni permette di specificare la missione pubblica in modo meno dettagliato, con un rapporto di tipo prevalentemente fiduciario e flessibile (Klijn 2012), con conseguenti minori costi di transazione sia ex-ante (definizione impegni nelle clausole contrattuali) che ex-post (verifica degli impegni contrattuali; contenzioso) (Sanderson et al. 2018). Non sempre, tuttavia, le imprese pubbliche possiedono le dimensioni minime critiche per sfruttare le economie di scala e di scopo (Pollitt e Bouckaert 2002), come pure va considerata

---

committenza, alla valorizzazione del patrimonio immobiliare, alla gestione di quartieri fieristici e a *spin off* universitari.

la naturale esposizione all'interferenza politica e all'autoreferenzialità nella valutazione dei risultati (Gavana et al. 2007).

Anche all'interno dello stesso strumento delle partecipazioni, peraltro, possono essere individuate soluzioni diverse che variano in relazione alla proprietà societaria e, conseguentemente, alla possibilità di governo diretto/indiretto delle singole scelte (Saraceno 1975). Si va, in questo caso dalle società "in-house" succedanee di strutture pubbliche, affini a quest'ultime per vincoli e forme di controllo (Pozzoli 2005), alle società controllate condotte insieme a partner industriali (funzionali all'apporto di risorse strategiche), finanziari o istituzionali (funzionali alla *governance* pubblica) (Sibilio Parri 1983; Capasso 2004), sino alle società di minoranza che consentono di ottenere proventi finanziari e di essere funzionali alle prestazioni di garanzie, esercitando dunque un ruolo di animazione e *governance* nel tessuto produttivo pur nell'ambito di una minore pervasività dell'intervento (Zuffada 2000).

#### **4. Un modello esemplificativo per la valutazione delle partecipazioni e la sua concreta applicazione alle partecipate delle Regione Friuli Venezia Giulia**

Dalla trattazione sinora condotta discendono alcune valutazioni che possono essere così sinteticamente esposte:

- esistono diverse possibili logiche di utilizzo delle forme societarie (logica interventista, di partenariato pubblico/privato, di mercato);
- le diverse logiche di intervento presuppongono un'attenta analisi dei settori di intervento e non si escludono reciprocamente;
- il modello giuridico della società è utilizzabile in varie situazioni, diverse tra loro per la filosofia di intervento pubblico sottostante;
- alle forme di gestione (riconducibili alle diverse logiche di utilizzo) sono associabili alcune condizioni di base e aspetti critici/punti di forza.

Ne consegue la necessità di individuare uno strumento di analisi che conduca a valutazioni comparative che, tra le altre, consentano di apprezzare l'opportunità di mantenere o razionalizzare le partecipazioni pubbliche regionali. Nel caso di specie è stato individuato un metodo valutativo ad hoc che è stato applicato nel 2017 a FVG Strade SpA, Autovie Venete SpA, Aeroporto FVG SpA, Interporto di Cervignano del Friuli SpA e Insiel SpA.

Sono stati analizzati preliminarmente i documenti istituzionali programmatici, le risultanze squisitamente contabili e le relative rappresentazioni per indici che, ove possibile, sono state apprezzate in via comparativa rispetto a realtà simili, non prima di aver individuato per ciascuna partecipazione il finalismo specifico dell'ente proprietario, la tipologia di attività svolta, il contesto regolatorio e quello competitivo di riferimento. Il periodo considerato è stato il triennio 2013-2015, data la possibilità (vincolo) di lavorare su dati certificati per tutte le società considerate.

Si è quindi proceduto con la valutazione specifica delle partecipate mediante l'impiego dello schema concettuale all'uopo individuato e l'analisi di ogni società per individuarne i fattori critici strutturali di medio e lungo termine (cfr. tabelle 1, 2 e 3).

Tabella 1 - Cinque società partecipate dalla Regione Friuli Venezia Giulia

<b>Anagrafica</b>	<b>Inquadramento tipologico</b>
Denominazione: <b>FVG Strade</b>  Oggetto: <i>Progettazione, realizzazione, manutenzione, gestione e vigilanza di opere di viabilità di competenza</i>	1. Partecipazione: <i>infrastrutturale</i>  2. Logica: <i>Interventista</i>  3. Requisiti e fattori critici strutturali: - <i>Autosufficienza organizzativa</i> - <i>Efficienza e competitività</i>
Denominazione: <b>Autovie Venete</b>  Oggetto: <i>Concessionaria autostradale, progettazione, realizzazione, manutenzione, gestione e vigilanza tratte autostradali di competenza</i>	1. Partecipazione: <i>infrastrutturale</i>  2. Logica: <i>interventista</i>  3. Requisiti e fattori critici strutturali: - <i>Autosufficienza organizzativa</i> - <i>Attrazione risorse</i> - <i>Efficienza e competitività</i> - <i>Redditività</i>
Denominazione: <b>Aeroporto Fvg</b>  Oggetto: <i>Gestione scalo aeroportuale e servizi logistici ad esso afferenti</i>	1. Partecipazione: <i>infrastrutturale</i>  2. Logica: <i>interventista</i>  3. Requisiti e fattori critici strutturali: - <i>Autosufficienza organizzativa</i> - <i>Efficienza e competitività</i>
Denominazione: <b>Interporto Cervignano</b>  Oggetto: <i>Gestione interporto e servizi di movimentazione, carico/scarico, magazzinaggio e handling</i>	1. Partecipazione: <i>infrastrutturale</i>  2. Logica: <i>interventista</i>  3. Requisiti e fattori critici strutturali: - <i>Autosufficienza organizzativa</i> - <i>Efficienza e competitività</i>
Denominazione: <b>Insiel</b>  Oggetto: <i>Progettazione, messa in opera, gestione e manutenzione operativi di sistemi informativi, impianti tecnologici, impianti integrati e relativi servizi</i>	1. Partecipazione: <i>sucedanea di struttura pubblica</i>  2. Logica: <i>interventista</i>  3. Requisiti e fattori critici strutturali: - <i>Autosufficienza organizzativa</i> - <i>Efficienza</i>

Fonte: ns elaborazione

Dall'analisi è emersa in generale l'importanza dello schema "interventista" che, come sopra ampiamente argomentato, presuppone l'autosufficienza organizzativa ed economica delle gestioni delegate e impone di mantenere elevata la tensione verso l'efficienza.

Assunto che, preliminarmente all'individuazione delle possibili forme di gestione, deve essere valutata astrattamente la sussistenza delle condizioni minime di funzionalità come sopra diffusamente rappresentate (da calibrare in base al settore di intervento e al finalismo specifico perseguito dall'ente di riferimento) nei primi mesi del 2017 sono state effettuate interviste semi-strutturate con i dirigenti delle cinque partecipate regionali e, separatamente, con le controparti regionali volte a condividere i punti di forza e di debolezza delle rispettive società, così come le opportunità e le minacce. Le interviste hanno confermato alcuni vantaggi e svantaggi di carattere generale (cfr. tabella 2) e di dettaglio rispetto alla gestione diretta e all'esternalizzazione. Essi sono riconducibili, in via esemplificativa e non esaustiva, ai minori controlli formali e vincoli burocratici, alla possibilità di acquisire risorse (anche finanziarie) dal mercato con efficacia, tempestività e flessibilità, alla predisposizione

verso soluzioni produttive più efficienti e più in generale all'attitudine nella creazione di valore per le comunità di riferimento interpretando in modo proprio la funzione di imprenditorialità pubblica. Per altro verso, il ricorso allo strumento della società partecipata limita i poteri di controllo da parte dell'amministrazione pubblica e degli organismi di controllo ed espongono la gestione a maggiori rischi di irresponsabilità finanziaria.

Tabella 2 – Fattori principali per le 5 partecipate della Regione Friuli Venezia Giulia

Vantaggi	Svantaggi
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Minori controlli formali e vincoli burocratici</li> <li>- Acquisizione di risorse dal mercato con maggiore efficacia, tempestività e flessibilità</li> <li>- Possibilità configurazioni produttive più efficienti</li> <li>- Possibilità di finanziarsi sul mercato privato dei capitali senza i vincoli della finanza pubblica</li> <li>- "Imprenditorialità pubblica": "creazione di valore" per la collettività in modo creativo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Minore controllo da parte dell'amministrazione (<i>command &amp; control vs. corporate governance</i>)</li> <li>- Minore capacità di controllo esterno (<i>checks &amp; balances</i>)</li> <li>- Rischio di irresponsabilità finanziaria</li> </ul>

Fonte: ns elaborazione

Valutando le risultanze dell'analisi documentale e delle interviste, è stato quindi possibile per i ricercatori assegnare a ciascuno dei vantaggi e degli svantaggi un'importanza relativa compresa tra 0 e 5 per ognuna delle società partecipate considerate. Tale valore è stato poi rapportato al totale dei punti assegnati ai diversi fattori e conseguentemente a base 100 (coefficiente ponderale=peso singolo fattore/totale pesi dei fattori). Quindi è stato associato, sempre a ciascun fattore, un punteggio compreso tra -1 e +1 per riflettere il giudizio dei ricercatori sulla situazione in essere rispetto a quella alternativamente considerata (gestione diretta o esternalizzazione) così come emerso dai dati raccolti. Sono stati identificati, in questo modo, quattro ambiti di valutazione: (a) vantaggi partecipata vs gestione diretta; (b) svantaggi partecipata vs gestione diretta; (c) vantaggi partecipata vs mercato/esternalizzazione; (d) svantaggi partecipata vs mercato/esternalizzazione. Per costruzione, la differenza tra (a) e (b) rappresenta, su una scala da -100 a +100, l'efficacia e l'opportunità della gestione partecipata a confronto con la gestione diretta, mentre la differenza tra (c) e (d) quella della gestione partecipata a paragone con l'esternalizzazione. Ne deriva che il requisito minimo per il mantenimento della partecipata (così come è al momento della valutazione) è che la valutazione ottenuta come somma algebrica dei punti positivi e negativi sia positiva, ossia superiore a 0 su una scala da -100 a + 100<sup>8</sup>.

Considerato il saldo dei punteggi totali di vantaggi e svantaggi<sup>9</sup>, in tutti i casi analizzati le partecipazioni societarie sono risultate preferibili alla gestione diretta (cfr. tabella 3); in quattro casi su cinque l'approccio interventista è pure risultato più opportuno dell'esternalizzazione dell'attività. In un solo caso (quello della gestione dello scalo aeroportuale) il modello gestionale "in house" non è apparso vantaggioso

<sup>8</sup> Non sono qui affrontate per motivi di spazio le valutazioni dei livelli di efficienza e qualità della gestione. Ci si limita a osservare che i livelli di efficienza della gestione vanno apprezzati attraverso opportune metriche, precisando che l'efficienza è compiutamente misurabile (pur con i limiti ben approfonditi in letteratura) solo quando, oltre alla quantità di output, sia esplicitata anche la qualità del medesimo. Opportuno è anche l'apprezzamento del profilo dell'equità, intesa come sintesi dei criteri di selezione della domanda (criteri di prezzo, localizzazione, segmentazione per fasce di utenti, etc.), che tuttavia riguarda più propriamente le politiche pubbliche e non gli strumenti adottati (quali le partecipate) per realizzare le prestazioni, esulando pertanto dal contenuto della presente trattazione.

<sup>9</sup> I punteggi assegnati ad ogni partecipata per ogni fattore sono consultabili in appendice.

rispetto a una gestione operata da soggetti esterni specializzati<sup>10</sup>. Al contempo, nei 5 casi contemplati è risultato strategicamente importante sia esternalizzare le attività a maggior standardizzazione che ricercare sinergie e collaborazioni sia verticali, in particolare con i fornitori, che orizzontali, ossia in settori contigui o in altre regioni.

Tabella 3 - Valutazione delle 5 partecipate della Regione Friuli Venezia Giulia

Società partecipata	Posizionamento vs alternative (+100/-100)	Considerazioni di sintesi
FVG Strade	<p>Partecipata vs gestione diretta: vantaggi: 36,2 svantaggi: 0,0 saldo: +36,2</p> <p>Partecipata vs. esternalizzazione: vantaggi: 38,6 svantaggi: -26,4 saldo: +12,2</p>	<p>A) Valutazione forma di gestione: <i>Mantenimento opportuno</i></p> <p>B) Indicazioni strategiche: - <i>Approfondire la prospettiva di espansione aziendale</i> - <i>Terziarizzare le attività a maggior standardizzazione</i> - <i>Ricercare sinergie tecniche con Autovie</i></p>
Autovie Venete	<p>Partecipata vs gestione diretta: vantaggi: 72,7 svantaggi: -2,7 saldo: +70,0</p> <p>Partecipata vs. esternalizzazione: vantaggi: 51,7 svantaggi: -16,5 saldo: +35,2</p>	<p>A) Valutazione forma di gestione: <i>Mantenimento opportuno</i></p> <p>B) Indicazioni strategiche: - <i>Ricerca di forme di collaborazione con altre concessionarie pubbliche</i> - <i>Flessibilizzazione della struttura (es. esternalizzazione attività progettazione)</i> - <i>Diversificazione verso settori contigui nei quali valorizzare gli asset aziendali (es. sinergie sulla progettazione e sulla manutenzione con FVG strade)</i></p>
Aeroporto Fvg	<p>Partecipata: vs gestione diretta: vantaggi: 42,0 svantaggi: -4,0 saldo: +38,0</p> <p>Partecipata vs. esternalizzazione: vantaggi: 25,9 svantaggi: -34,8 saldo: -8,9</p>	<p>A) Valutazione forma di gestione: <i>Mantenimento inopportuno</i></p> <p>B) Indicazioni strategiche: - <i>Puntare sull'integrazione intermodale (aria-gomma-ferro-nave)</i> - <i>Puntare su logica di collaborazione strategica con VE</i></p>
Interporto Cervignano	<p>Partecipata vs gestione diretta: vantaggi: 46,0 svantaggi: -1,0 saldo: +45,0</p> <p>Partecipata vs. esternalizzazione: vantaggi: 57,5 svantaggi: -11,7 saldo: +45,8</p>	<p>A) Valutazione forma di gestione: <i>Mantenimento opportuno</i></p> <p>B) Indicazioni strategiche: - <i>Puntare a una maggiore collaborazione tra sistemi interportuali del territorio in una logica di complementarietà e specializzazione</i> - <i>Interazione con sistemi di servizi alle imprese (es. consorzi sviluppo industriale)</i> - <i>Valorizzazione collocazione geografica (intersezione corridoi, prossimità porto, espansione traffico conseguente a sviluppo di corridoio adriatico)</i></p>

<sup>10</sup> Nel 2018 è stato indetto un primo bando per la cessione della maggioranza delle azioni di Aeroporto FVG (GU 9 aprile 2018) andato poi deserto (Determina del Direttore Generale del 7 giugno 2018) e un secondo dovrebbe essere indetto entro la fine del 2018.

Società partecipata	Posizionamento vs alternative (+100/-100)	Considerazioni di sintesi
		- <i>Necessaria per ridare senso a sistema interportuale strategia di sviluppo del trasporto merci su ferrovia, settore trascurato dalle strategie FS; ricercare collaborazione con altri vettori se disponibili</i>
Insiel	Partecipata vs gestione diretta: vantaggi: 45,2 svantaggi: -6,1 saldo: +39,1  Partecipata vs. esternalizzazione: vantaggi: 40,8 svantaggi: -22,1 saldo: +18,7	A) Valutazione forma di gestione: <i>Mantenimento opportuno</i>  B) Indicazioni strategiche: - <i>Esternalizzare ulteriormente attività maggiormente standardizzabili</i> - <i>Riqualificare la struttura organizzativa</i> - <i>Puntare su strategia e capacità di integrazione tra fornitori con dimensioni assolute minori</i>

Fonte: ns elaborazione

Negli ultimi mesi del 2017 nell'intenzione di supportare le conclusioni attraverso un'opportuna forma di triangolazione, un successivo ciclo di interviste è stato effettuato con i dirigenti delle società partecipate e i manager regionali competenti. Tali interviste non solo hanno ricondotto la riflessione sui temi del finalismo perseguito dalla Regione e sulle caratteristiche delle varie forme di gestione nonché su quelli delle performance conseguite, ma sono anche state finalizzate a verificare le valutazioni di pesi e punteggi espressi per tabulas dai ricercatori. Le interviste hanno sostanzialmente confermato le risultanze del lavoro condotto (rafforzando in questo modo anche la validità teorica e la valenza pragmatica delle soluzioni concettuali proposte) ponendo talora in evidenza le esigenze di presidio in termini di indirizzo e controllo, talaltra la necessità di rafforzare le leve organizzative o operative ma mostrando, tranne in un solo caso di specie, una coerenza complessiva delle forme gestionali adottate con il contesto economico e normativo di riferimento, anche tenuto conto del finalismo specifico ricercato dalla Regione.

## 5. Conclusioni

La ricerca condotta ha portato alla concettualizzazione e alla sperimentazione di uno schema di analisi funzionale alle scelte di mantenimento o razionalizzazione delle partecipazioni societarie degli enti pubblici, in particolare delle regioni. L'individuazione della forma di gestione più opportuna (tra partecipazione, gestione diretta ed esternalizzazione) ha reso necessario non solo l'analisi dei processi tipici delle gestioni delegate e delle condizioni richieste per una realizzazione funzionale, ma anche la valutazione dell'importanza specifica delle diverse condizioni di base, delle diverse forme giuridiche e della configurazione prescelta.

Dal punto di vista squisitamente dottrinario, l'articolo si colloca nel solco degli studi di *Public Governance* ed in particolare di quelli relativi alla *Corporate Governance* delle società detenute o partecipate dagli enti pubblici offrendo alcune evidenze rispetto all'elaborazione di strumenti di *performance management* e *performance measurement* in ambito pubblico (Hansen e Moon 2017). Il contributo rappresenta peraltro uno dei primi tentativi di impiego degli strumenti manageriali a supporto delle scelte politiche di questa natura ed il suo significato è arricchito dal contesto teorico di riferimento che, se da una parte vede ampie investigazioni teoriche, dall'altra lamenta

la carenza di casi di studio (Daiser et al, 2017), in particolare di quelli volti a sperimentare nuovi processi di valutazione con adeguati strumenti di supporto (Ricci e Landi 2009; Zanin 2013).

La ricerca non offre certo un contributo sostitutivo della decisione politica, che non sempre può caratterizzarsi per oggettività o razionalità e spesso resta legata ad una forte discrezionalità e a logiche di consenso. Cionondimeno, le conclusioni dello studio consentono di far emergere alcuni criteri e relativi strumenti di analisi che possono condurre a un progressivo affinamento delle misurazioni dei fenomeni e, auspicabilmente, aiutare il decisore ad esprimere una discrezionalità più responsabile.

## Riferimenti bibliografici

- AMADUZZI A. (1936), Aziende di erogazione. Primi problemi di organizzazione, gestione e rilevazione. Messina – Milano: Principato.
- ANSELMINI L. (a cura di) (1995), Privatizzazioni: come e perché, Rimini: Maggioli.
- BAILEY S.J. (1995), Compulsory Competitive Tendering, in AA.VV., Public Sector Economics. Macmillan Texts in Economics, London: Palgrave. [https://doi.org/10.1007/978-1-349-24004-3\\_15](https://doi.org/10.1007/978-1-349-24004-3_15).
- BERNIER L., FLORIO M., WILLNER J. (2016), “Rationales, performance and governance of public enterprises”, *Economia Pubblica*, 3, pp. 5-10. DOI: <http://dx.doi.org/10.3280/EP2016-003001>
- BORGONOV E. (1996), Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche, Milano: EGEA.
- BOUCKAERT G., GUY P., VERHOEST, K. (2010), The Co-ordination of Public Sector Organizations, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- BOVAIRD T., LÖFFLER E. (a cura di) (2009), Public Management and Governance. Second Edition, New York: Routledge.
- CAFFERATA, R. (1997), Il sistema delle partecipazioni statali in Italia: dalle origini alle privatizzazioni, in AA.VV., L'intervento pubblico nel governo delle imprese: l'esperienza italiana, Milano: EGEA.
- CAMPRA M., ORICCHIO G., BRAJA E., ESPOSITO P., (2014), Sovereign Risk and Public Private Partnership During Euro Crisis, Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- CAPALBO F. (2012), “L'equilibrio instabile delle società partecipate pubbliche tra insolvenza genetica e ricapitalizzazioni per perdite: le responsabilità dei sistemi contabili”, *Rivista Italiana di Ragioneria e di Economia Aziendale*, Luglio - Agosto 2012, pp. 694-704.
- CAPALBO F., FRINO A., MOLLICA V., PALUMBO R. (2014), “Accrual-based earnings management in state owned companies: implications for transnational accounting regulation”, *Accounting, Auditing & Accountability*, 27(6), pp.1026-1040. <https://doi.org/10.1108/AAAJ-06-2014-1744>, pp. 694-704.
- CAPASSO A. (2004), Project Financing e Private Public Partnership nel settore Waste to Energy, in MELE R., PARENTE R., POPOLI P. (a cura di), I processi di deregolamentazione dei servizi pubblici. Vincoli, opportunità istituzionali e condizioni operative, Rimini: Maggioli.
- CAVENAGO D. (2000), Istituzione pubblica e cambiamento aziendale, Padova: CEDAM.
- CEPIKU D. (2013), Unraveling the Concept of Public Governance: A Literature Review of Different Traditions, in GNAN L., HINNA A., MONTEDURO F. (a cura di), Conceptualizing and Researching Governance in Public and Non-Profit Organizations. Studies in Public and Non-Profit Governance. Volume 1, UK: Emerald Group Publishing Limited.
- D'ALESSIO L. (a cura di) (2005), Enti strumentali regionali e loro Accountability. Il caso Lazio, Milano: Franco Angeli.
- DAISER P., YSA T., SCHMITT D., (2017) “Corporate governance of state-owned enterprises: a systematic analysis of empirical literature”, *International Journal of Public Sector Management*, 30(5), pp.447-466. <https://doi.org/10.1108/IJPSM-10-2016-0163>
- DIPARTIMENTO DEL TESORO (2017), Patrimonio della PA. Rapporto sulle partecipazioni pubbliche, Roma: Ministero dell'Economia e delle Finanze.
- FEDELE P, ONGARO E. (2004), La governance interistituzionale, in DE MAGISTRIS V., ONGARO E., VALOTTI G. (a cura di), La Public Governance nel Regno Unito, Napoli - Roma: Quaderni Formez.
- FLORENZANO D. (2008), Le società delle amministrazioni regionali e locali, Padova: CEDAM.
- FLORIO M. (2014), The return of public enterprise, Working paper 1, Milano: CSIL. DOI: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2563560>.
- FUNG A. (2015), “Putting the Public Back into Governance: The Challenges of Citizen Participation and Its Future”, *Public Administration Review*, 75(4), pp. 513-522. DOI: 10.1111/puar.12361.

- GAKHAR D.V., PHUKON A., (2018) "From welfare to wealth creation: A review of the literature on privatization of state-owned enterprises", *International Journal of Public Sector Management*, 31(2), pp. 265-286. <https://doi.org/10.1108/IJPSM-03-2017-0096>.
- GALLI D. (2007), *La traiettoria di riforma del sistema pubblico centrale italiano: 1980-2006*, in Ongaro E. (a cura di), *L'organizzazione dello Stato tra autonomia e policy capacity*, Soveria Mannelli: Rubbettino.
- GARLATTI A. (2001), *Enti locali e società miste. Teoria e tecnica delle partnership societarie*, Milano: ETAS.
- GARLATTI A. (2005), *Scelte gestionali per i servizi pubblici locali. Criteri aziendali e quadro normativo*, Padova: CEDAM.
- GAVANA G., OSCULATI F., ZATTI A. (2007), "Il capitalismo municipale e le esternalizzazioni fredde", *Amministrare*, 1-2, pp. 31-58. DOI: 10.1442/23863.
- GRANDIS F.G. (a cura di) (2005), *Enti strumentali regionali e loro Accountability. Il caso Marche*, Milano: Franco Angeli.
- GRÖNBLOM S., WILLNER J. (2014), "Organisational form and individual motivation: public ownership, privatisation and fat cats", *Journal of Economic Policy Reform*, 17(3), pp. 267-284. DOI: <http://dx.doi.org/10.1080/17487870.2014.883923>.
- GROSSI G. (2007), "Governance of public-private corporations in the provision of local utilities in the Italian case", *International Public Management Review*, 8(1), 130-151.
- HALL D., LOBINA E., TERHORST F. (2013), "Re-municipalisation in the early twenty-first century: water in France and energy in Germany", *International Review of Applied Economics*, 27(2), pp. 193-214. DOI: <http://dx.doi.org/10.1080/02692171.2012.754844>.
- HANSEN M.B., MOON M.J. (2017), "The state of Public Performance Management Research: A Review of the Public Administration Literature", in AA.VV., *BK21-PLUS 2017 New York Conference*, New York.
- HART O. (1989), "An Economist's Perspective on the Theory of the Firm", *Columbia Law Review*, 89(7), pp. 1757-1774. DOI: <http://dx.doi.org/10.2307/1122818>.
- HERIAN M.N., HAMM J.A., TOMKINS A.J., PYTLIK ZILLIG L.M. (2012), "Public participation, procedural Fairness, and evaluations of local governance: The moderating role of uncertainty", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(4), pp. 815-840. DOI: 10.1093/jopart/mur064.
- HOOD C. (1991), "A public management for all seasons?", *Public Administration* 69(1), pp. 3-19. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>.
- KLIJN E.H. (2012), *Public management and governance: A comparison of two paradigms to deal with modern complex problems*, in LEVI-FAUR D. (a cura di), *The Handbook of Governance*, Oxford: Oxford University Press.
- LÖFFLER E. (2009), *Public Governance in a network society*, in BOVAIRD T., LÖFFLER E. (a cura di), *Public Management and Governance. Second Edition*, New York: Routledge.
- LOMBRANO A. (2007), *I controlli esterni sulle imprese locali di pubblici servizi*, Torino: Giappichelli.
- LOMBRANO A. (2009), "Cost efficiency in the management of solid urban waste", *Resources, Conservation and Recycling*, 53(11), pp. 601-611. DOI: 10.1016/j.resconrec.2009.04.017.
- MARTELLINI M. (2006), *Intervento pubblico ed economia delle imprese*, Università degli Studi di Brescia, Dipartimento di Economia Aziendale, Paper n. 56.
- MCGRATH S.K., WHITTY S.J., (2015) "Redefining governance: from confusion to certainty and clarity", *International Journal of Managing Projects in Business*, 8(4), pp. 755-787. <https://doi.org/10.1108/IJMPB-10-2014-0071>.
- MELIS G. (a cura di) (2004), *Enti strumentali regionali e loro Accountability. Il caso Sardegna*, Milano: Franco Angeli.
- MONTEDURO F. (2014), "Public-private versus public ownership and economic performance: evidence from Italian local utilities", *The Journal of Management and Governance*, 18(1), pp. 29-49. Doi: 10.1007/s10997-012-9235-4.
- MONTEMARTINI G. (1902), *Municipalizzazione dei servizi pubblici*, Milano: Società Editrice Libreria.
- MULGAN R. (2005), "Outsourcing and Public Service Values: the Australian Experience", *International Review of Administrative Sciences*, 1, pp. 55- 70.
- ONGARO E. (a cura di) (2015), *Multi-Level Governance: the Missing Linkages*, Bingley, UK: Emerald.
- OSBORNE S.P. (a cura di) (2000), *Public Private Partnerships: theory and practice in international perspective*, Londra: Routledge.
- OSBORNE S.P. (2006), "The New Public Governance?", *Public Management Review*, 8(3), pp. 377-387. DOI: 10.1080/14719030600853022.
- PIVATO G. (1962), *Le gestioni industriali produttrici di servizi*, Torino: UTET.



- POLLITT C., BOUCKAERT G. (2002), *La riforma del management pubblico*, Milano: Università Bocconi Editore.
- POZZOLI S. (2005), "Società in house e controllo analogo", *Azienditalia*, 12(7), pp. 458-461.
- PUDDU L. (a cura di) (2006), *Enti strumentali regionali e loro Accountability. Il caso Piemonte*, Milano: Franco Angeli.
- REBORA G., MENEGUZZO M. (1990), *Strategia delle amministrazioni pubbliche*, Torino: UTET.
- RICCI P. (a cura di) (2005), *Enti strumentali regionali e loro Accountability. Il caso Campania*, Milano: Franco Angeli.
- RICCI P., LANDI T. (2009), "La governance delle società per azioni dei servizi pubblici locali: attualità e prospettive", *Azienda Pubblica*, 2, pp. 311-344.
- RUSSO P. (1991), *Crisi e risanamento nelle imprese a partecipazione statale*, Milano: EGEA.
- SANDERSON M., ALLEN P., GILL R., GARNETT E. (2018), "New Models of Contracting in the Public Sector: A Review of Alliance Contracting, Prime Contracting and Outcome-based Contracting Literature", *Social Policy and Administration*, 52(5), pp.1060-1083. DOI 10.1111/spol.12322.
- SARACENO P. (1975), *Il sistema delle imprese a partecipazione statale nell'esperienza italiana*, Milano: Giuffré.
- SHAH K.S., CORLEY K.G. (2006), "Building Better Theory Bridging the Quantitative-Qualitative Divide", *Journal of Management Studies*, 43(8), pp. 1821-1835.
- SIBILIO PARRI B. (1983), *Motivazioni e forme di intervento dello Stato nell'economia delle aziende con particolare riferimento al sistema delle partecipazioni statali*, Padova: CEDAM.
- WILLIAMSON O. E. (1985), *The Economic Institutions of Capitalism*, New York: Free Press.
- YIN R. K. (2009), *Case Study Research. Design and Methods*, Thousands Oaks: Sage.
- ZANIN L. (2013), *I sistemi di programmazione e controllo nei network pubblici: analisi della letteratura*, in Garlatti A, Lombrano A., Zanin L., *Relazioni interaziendali nel governo locale. Temi istituzionali, di programmazione e controllo economico*, Udine: Forum.
- ZAPPA G. (1946), *La nazionalizzazione delle imprese. Brevi note economiche*, Milano: Giuffré.
- ZUFFADA E. (2000), *Amministrazioni pubbliche e aziende private: le relazioni di collaborazione*, Milano: EGEA.

## Appendice

### Punteggi: FVG Strade

Fattore del profilo di valutazione	Descrizione specifica/commento	Importanza relativa da 0 a 5	Giudizio da -1 a +1	Punteggio finale normalizzato da -100 a +100
<b>Partecipata vs Gestione diretta</b>				
Minori controlli formali e vincoli burocratici	Profilo depotenziato da schema in house	4	0,3	5,7
Acquisizione di risorse dal mercato con maggiore efficacia, tempestività e flessibilità	Vantaggi da specializzazione organizzativa	3	0,6	8,6
Possibilità configurazioni produttive più efficienti	Vantaggi da specializzazione organizzativa	4	0,7	13,3
Possibilità di finanziarsi sul mercato privato dei capitali senza i vincoli della finanza pubblica	Profilo depotenziato da schema in house	1	0	0,0
"Imprenditorialità pubblica": "creazione di valore" per la collettività in modo creativo	Variabile strategica attività specialistiche con rilevanza formale (sorveglianza, limitazione al traffico, chiusura strade, ...)	3	0,6	8,6
<i>Totale Vantaggi</i>				36,2
Minore controllo da parte dell'amministrazione	Profilo depotenziato da schema in house	2	0	0,0
Minore capacità di controllo esterno	Profilo depotenziato da schema in house	2	0	0,0
Rischio di irresponsabilità finanziaria	Profilo depotenziato da schema in house	2	0	0,0
<i>Totale Svantaggi</i>				0,0
SALDO				36,2
<b>Partecipata vs Esternalizzazione</b>				
Mission meno dettagliata, rapporto di tipo fiduciario	Rilevante per aspetti di tipo pubblicistico	3	0,8	10,9
Rapporto maggiormente flessibile: ridefinizione mission e contenuti dell'affidamento, customizzazione del rapporto, adattamento a nuove necessità	Possibilità di affrontare in tempo reale le problematiche	5	0,8	18,2
Minori costi di transazione ex-ante (definizione impegni nelle clausole contrattuali) ed ex-post (verifica degli impegni contrattuali; contenzioso)	Rilevante data la rigidità della contrattualistica pubblica	3	0,7	9,5
<i>Totale Vantaggi</i>				38,6
Possibilità di non avere le dimensioni critiche per poter sfruttare al meglio le economie di scala e di scopo (tecniche, finanziarie, ...)	Dimensioni critiche riguardano attività core	3	-0,6	-8,2
Autoreferenzialità della valutazione dei risultati	Presenza di un panel di indicatori per la misurazione e il miglioramento continuo	4	-0,5	-9,1
Vulnerabilità all'interferenza politica	Profilo collegato ad assetto di governance	4	-0,5	-9,1
<i>Totale Svantaggi</i>				-26,4
SALDO				12,3

## Punteggi: Autovie Venete

Fattore del profilo di valutazione	Descrizione specifica/commento	Importanza relativa da 0 a 5	Giudizio da -1 a +1	Punteggio finale normalizzato da -100 a +100
<b>Partecipata vs Gestione diretta</b>				
Minori vincoli formali	Importante, essendo l'attività gestita caratterizzata in senso industriale	1	0,9	8,18
Maggiore facilità di interfacciarsi con il mercato	Importante, essendo l'attività gestita caratterizzata in senso industriale	1	0,9	8,18
Maggiore facilità nell'adattamento organizzativo	Importante, essendo l'attività gestita caratterizzata in senso industriale	1	1	8,18
Possibilità di finanziarsi sul mercato superando il vincolo della finanza pubblica	Fattore essenziale che renderebbe impossibile una gestione diretta in forma diversa da quella della società partecipata	5	1	45,45
Possibilità di sperimentare forme innovative di governance	Impresa sta già adottando modelli di valutazione ispirati alla logica del "bilancio sociale"	1	0,3	2,73
<i>Totale Vantaggi</i>				<i>72,73</i>
Minore controllo istituzionale da parte dell'amministrazione di riferimento	Modello in-house richiede "controllo analogo"	0	-0,1	-0,00
Minore efficacia dei "checks and balances" interni al settore pubblico	Disciplina delle società in-house comunque stringente	1	-0,1	-0,91
Eccesso di autonomia del management		1	-0,2	-1,82
Irresponsabilità finanziaria	Rischio legato al controllo dei costi di realizzazione	0	-0,3	-0,00
<i>Totale Svantaggi</i>				<i>-2,73</i>
<b>SALDO</b>				<b>70,0</b>
<b>Partecipata vs Esternalizzazione</b>				
Permette di specificare la missione in modo meno dettagliato	Aspetto poco rilevante; la concessione è ministeriale e ad-hoc e disciplina standard qualitativi	0	0,5	0,00
Maggiore flessibilità contrattuale (capacità di adattamento a nuove situazioni; relazione evolutiva; reversibilità delle scelte)	Attività complessa da mettere a gara e di cui è difficile riappropriarsi una volta scelto il modello dell'affidamento a privati	1	0,5	1,25
Minori costi di transazione ex-ante (gare e relativo contenzioso; stipula contratti; individuazione puntuale standard di servizio)	Lunghi tempi richiesti dal bando di gara vs. soluzione in-house rischiano di ritardare la realizzazione dell'opera	5	0,8	10,00
Minori costi di transazione ex-post (rinegoziazione in corso d'opera; monitoraggio risultati; insorgere di controversie)	Aspetto potenzialmente rilevante nel caso in cui emergessero nuove priorità su cui concentrare attenzione o varianti al progetto della terza corsia; da valutare anche le difficoltà di	3	0,8	6,00

	transizione dal modello commissariale			
Maggiore facilità di accesso al credito (risk-sharing)	Aspetti qualificanti: intervento CDP e Piano Juncker; commissariamento opera riduce rischi	4	0,8	8,00
Possibilità di ovviare all'insufficienza dell'iniziativa privata in ambiti che questa non reputa sufficientemente redditizi	Propensione ad investire in manutenzione e sicurezza	1	0,3	0,75
Minore tendenza all'integrazione verticale e maggiore propensione a rivolgersi al mercato	Molto importante; imprese private hanno modello di business imperniato su integrazione verticale; mercato potenzialmente aperto a imprese non specializzate e PMI	5	0,9	11,25
Minore conflittualità / maggiore capacità di comporre i conflitti in merito alle scelte che impattano sul territorio	Maggiore facilità a gestire compensazioni territoriali grazie a delegazione amministrativa	1	0,5	1,25
Maggiore facilità di costruire il consenso sulle proprie strategie	Potenzialmente importante per il governo di eventuali conflitti relativi alla realizzazione delle opere	1	0,4	1,00
Remunerazione capitale proprio destinata al finanziamento di altri obiettivi pubblici	Molto importante; la società è fortemente patrimonializzata e il reddito netto è significativo	2	0,8	4,00
Concorrenza al settore privato quando i potenziali offerenti sono pochi e/o dispongono di potere di mercato	Molto importante; settore concentrato a livello internazionale	3	0,8	6,00
Sede legale in FVG	Importante per via dell'ingente utile	1	0,9	2,25
<i>Totale vantaggi</i>				<i>51,75</i>
Difficoltà a crescere per raggiungere una dimensione compatibile con massima efficienza	Opportunità di crescita assai limitate da chiusura mercato e difficoltà obiettive a entrare in accordi di collaborazione	3	-0,7	-5,25
Maggiore difficoltà a specializzarsi nei propri punti di forza		0	-0,3	0
Autoreferenzialità		1	-0,7	-1,75
Minore capacità di investimento rispetto a operatori di grandi dimensioni	Un grande operatore potrebbe ridurre i tempi necessari per completare l'investimento nella terza corsia	3	-0,8	-6
Maggiore difficoltà di accesso al credito (dimensione, rischi concentrati)	Non sembra che la società abbia sofferto di questo in quanto partecipata; più rilevante è il tema della lunghezza dell'affidamento	2	-0,1	-0,5
Minore capacità di remunerare il concessionario (canone concessione)	Duplicazione costi di struttura, compensata dalla disponibilità a rinunciare a parte dell'utile aziendale	2	-0,5	-2,5
Minori stimoli all'efficienza; costi maggiori	Difficile fare raffronti di efficienza con	1	-0,1	-0,25

	benchmark, ma non sembrano evidenti differenziali di efficienza significativi			
Tendenza a overstaffing	Difficile fare raffronti di efficienza con benchmark, ma non sembrano evidenti differenziali significativi nei costi del personale	1	-0,1	-0,25
<i>Totale Svantaggi</i>				-16,50
SALDO				35,2

### Punteggi: Aeroporto FVG

Fattore del profilo di valutazione	Descrizione specifica/commento	Importanza relativa da 0 a 5	Giudizio da -1 a +1	Punteggio finale normalizzato da -100 a +100
<b>Partecipata vs Gestione diretta</b>				
Maggiore facilità di interfacciarsi con il mercato	Fondamentale per il successo di uno scalo è la capacità di negoziare con i vettori	3	0,9	27,00
Maggiore facilità nell'adattamento organizzativo	Vantaggio teorico; maggiore flessibilità nelle decisioni make/buy, in particolare esternalizzazione di attività, ma peso non particolarmente importante	1	0,2	2,00
Possibilità di finanziarsi sul mercato superando il vincolo della finanza pubblica	Potenzialità importante, ma non colta a causa delle perduranti difficoltà di accesso al credito e di potenziare equity	2	0,3	6,00
Permette di costruire una riserva di "imprenditorialità pubblica"	In prospettiva importante in un'ottica di politica integrata delle infrastrut.	1	0,2	2,00
Continuità del management	Management nominato sempre da policy maker. Molti avvicendamenti	1	0,1	1,00
Possibilità di sperimentare forme innovative di governance	Ruolo regolazione. La determinazione dei diritti aeroportuali avviene già attraverso il coinvolgimento dei vettori e delle parti interessate. L'ultima consultazione si è chiusa alla prima seduta.	1	0,4	4,00
<i>Totale Vantaggi</i>				42,00
Minore controllo istituzionale da parte dell'amministrazione di riferimento	Settore sottoposto a regolazione da parte di autorità esterne	0	-0,1	0,00
Minore efficacia dei "checks and balances" interni al settore pubblico	Settore sottoposto a regolazione da parte di autorità esterne	0	-0,1	0,00
Eccesso di autonomia del management	Settore sottoposto a regolazione da parte di autorità esterne	0	-0,1	0,00
Irresponsabilità finanziaria	Il modello attuale non sembra aver consentito vantaggi finanziari. Al	1	-0,4	-4,00

	contrario, la società ha sperimentato periodo di perdite e di difficoltà.			
<i>Totale Svantaggi</i>				-4,00
<b>SALDO</b>				<b>38,0</b>
<b>Partecipata vs Esternalizzazione</b>				
Permette di specificare la missione in modo meno dettagliato	Mission strategica funzionale a esigenze mobilità da e per territorio, difficilmente traducibile in obiettivi da assegnare ex-ante	3	0,8	8,89
Maggiore flessibilità contrattuale (capacità di adattamento a nuove situazioni; relazione evolutiva; reversibilità scelte)	Piano di rilancio in realtà basato anche su una maggiore flessibilità contrattuale specie rispetto al personale e alla disponibilità servizi	2	0,5	3,70
Minori costi di transazione ex-ante (gare e relativo contenzioso; stipula contratti; individuazione puntuale standard di servizio)	Gestione operativa relativamente semplice, non presenta particolari problemi di specificazione. Attività di investimento regolato attraverso Contratti di Programma e Diritti Aeroportuali condivisi con vettori e approvati da ART; maggiore difficoltà nel contrattualizzare aspetti relativi alla politica regionale della mobilità	1	0,4	1,48
Minori costi di transazione ex-post (rinegoziazione in corso d'opera; monitoraggio risultati; insorgere di controversie)	Gestione operativa relativamente semplice, non presenta particolari problemi di specificazione. Attività di investimento regolato attraverso Contratti di Programma e Diritti Aeroportuali condivisi con vettori e approvati da ART; maggiore difficoltà nel contrattualizzare aspetti relativi alla politica regionale della mobilità	1	0,4	1,48
Maggiore facilità di accesso al credito (risk-sharing)	Risorse finanziarie costituiscono un problema. Piano di investimento finanziato al 25% con autofinanziamento (75% fin. pubblico). Logica contratto di programma richiede di anticipare risorse. Maggiore disponibilità di equity a condizione di business plan remunerativi.	2	0,1	0,74
Possibilità di ovviare all'insufficienza dell'iniziativa privata in ambiti che questa non reputa sufficientemente redditizi	Fattore potenzialmente importante per la perifericità dello scalo e la concorrenza di scali limitrofi. Contributi regionali ammontano al	3	0,6	6,67

	20% dei costi iscritti a bilancio.			
Minore tendenza all'integrazione verticale e maggiore propensione a rivolgersi al mercato	Attività dei gestori aeroportuali relativamente standardizzata. No spazi integr. verticale. Margini di diversific. segmenti commerciali.	1	0,6	2,22
Maggiore facilità di dialogo con le istituzioni locali	Peso burocrazia.	1	0,2	0,74
<i>Totale Vantaggi</i>				25,93
Difficoltà a crescere per raggiungere una dimensione compatibile con massima efficienza	Evidenti opportunità di integrazione dei poli regionali che offrono servizi logistici, non colte anche a causa dell'attuale assetto organizzativo.	5	-0,9	-16,67
Maggiore difficoltà di accesso al credito (dimensione, rischi concentrati)	Risorse finanziarie costituiscono un problema. Piano di investimento finanziato al 25% con autofinanziamento (75% finanziamento pubblico). Logica contratto di programma richiede di anticipare risorse. Maggiore disponibilità di equity a condizione di business plan remunerativi.	5	-0,9	-16,67
Minori stimoli all'efficienza; costi maggiori	Regolazione. Obbligo di gara oltre certe soglie	1	-0,2	-0,74
Tendenza a overstaffing	Incidenza costi personale in linea con altri scali; piano di ristrutturazione si è concentrato proprio sulla riduzione delle spese per il personale	2	-0,1	-0,74
<i>Totale Svantaggi</i>				-34,81
<b>SALDO</b>				<b>-8,88</b>

### **Punteggi: Interporto Cervignano**

<b>Fattore del profilo di valutazione</b>	<b>Descrizione specifica/commento</b>	<b>Importanza relativa da 0 a 5</b>	<b>Giudizio da -1 a +1</b>	<b>Punteggio finale normalizzato da -100 a +100</b>
<b>Partecipata vs Gestione diretta</b>				
Minori vincoli formali		1	0,8	8,00
Maggiore facilità di interfacciarsi con il mercato	Molto importante, essendo l'operatività del servizio condizionata anche dalla capacità di negoziare tariffe competitive con ogni singolo cliente	2	0,9	18,00
Maggiore facilità nell'adattamento organizzativo	Vantaggio teorico; maggiore flessibilità nelle decisioni make/buy, in particolare esternalizzazione di attività, ma peso non	1	0,2	2,00

	particolarmente importante			
Possibilità di finanziarsi sul mercato superando il vincolo della finanza pubblica	Poco rilevante, in quanto gli investimenti nelle infrastrutture sono stati e continuano ad essere sostenuti direttamente da RFVG; in prospettiva questo aspetto potrebbe divenire importante in una logica di maggiore autofinanziamento, che tuttavia è ostacolata dai limitati margini operativi	2	0,2	4,00
Permette di costruire una riserva di "imprenditorialità pubblica"	In prospettiva importante in un'ottica di politica integrata delle infrastrutture; limitata se confinata ai servizi attualmente resi	1	0,5	5,00
Continuità del management		1	0,8	8,00
Possibilità di sperimentare forme innovative di governance	Non sembrano all'orizzonte. Principali stakeholder (es. spedizionieri) non particolarmente interessati a coinvolgimento	1	0,1	1,00
<i>Totale Vantaggi</i>				<i>46,00</i>
Minore controllo istituzionale da parte dell'amministrazione di riferimento		0	-0,1	0,00
Minore efficacia dei "checks and balances" interni al settore pubblico		0	-0,1	0,00
Eccesso di autonomia del management		1	-0,1	-1,00
Irresponsabilità finanziaria	Non rilevante, l'azienda non si finanzia sul mercato e genera un utile, per quanto modesto	0	-0,1	0,00
<i>Totale Svantaggi</i>				<i>-1,00</i>
<b>SALDO</b>				<b>45,0</b>
<b>Partecipata vs Esternalizzazione</b>				
Permette di specificare la missione in modo meno dettagliato	Gestione operativa relativamente semplice, non presenta particolari problemi di specificazione	0	0,2	0,00
Maggiore flessibilità contrattuale (capacità di adattamento a nuove situazioni; relazione evolutiva)	Missione potrebbe evolvere nel senso di una maggiore integrazione con altri poli del sistema logistico	1	0,8	6,67
Minori costi di transazione ex-ante (gare e relativo contenzioso; stipula contratti; individuazione puntuale standard di servizio)	Attività relativamente semplice da mettere in gara, ma trade-off tra redditività specifica ed efficacia	0	0,4	0,00
Maggiore facilità di accesso al credito (risk-sharing)	Peso investimenti abbastanza limitato, anche se in futuro una maggiore capacità di autofinanziamento potrebbe rappresentare un asset	0	0,2	0,00



Possibilità di ovviare all'insufficienza dell'iniziativa privata in ambiti che questa non reputa sufficientemente redditizi	I margini dell'attività sono estremamente limitati e non tali da attirare interesse da parte del settore privato	2	1	16,67
Minore tendenza all'integrazione verticale e maggiore propensione a rivolgersi al mercato	Operatori privati tendono ad integrarsi con offerta servizi logistici e potrebbero in tal modo acquisire potere di mercato	2	1	16,67
Maggiore facilità di dialogo con le istituzioni locali		0	0,4	0,00
Minore conflittualità / maggiore capacità di comporre i conflitti in merito alle scelte che impattano sul territorio	Attività non genera conflitti particolarmente significativi	0	0,1	0,00
Remunerazione capitale proprio destinata al finanziamento di altri obiettivi pubblici	L'azienda produce utili ma in misura assai limitata; si regge in piedi da sola, ma non genera flussi aggiuntivi	1	0,1	0,83
Concorrenza al settore privato quando i potenziali offerenti sono pochi e/o dispongono di potere di mercato	Esperimenti di affidamento a privati della gestione (durante l'era Illy) hanno mostrato che il privato è scarsamente interessato, a meno di non poter utilizzare il controllo del servizio per distorcere la concorrenza (es. praticando condizioni sfavorevoli agli spedizionieri concorrenti)	2	1	16,67
Sede legale in FVG		0	1	0,00
<i>Totale Vantaggi</i>				<i>57,50</i>
Difficoltà a crescere per raggiungere una dimensione compatibile con l'efficienza	Evidenti opportunità di integrazione dei poli regionali che offrono servizi logistici (sistema portuale + interporti + scali), non colte per litigiosità amministrazioni proprietarie	1	-0,9	-7,50
Maggiore difficoltà a specializzarsi nei propri punti di forza		1	-0,1	-0,83
Autoreferenzialità		0	-0,3	0,00
Vulnerabilità all'interferenza politica e da questa condizionata nelle scelte strategiche	Problema avvertito soprattutto in merito alla relazione con altri enti in potenziale sinergia, frenata da appartenenza ad amministrazioni diverse	1	-0,3	-2,50
Maggiore difficoltà di accesso al credito (dimensione, rischi concentrati)		0	-0,3	0,00
Vulnerabile all'influenza del sindacato		0	-0,2	0,00
Minori stimoli all'efficienza; costi maggiori		1	-0,1	-0,83
Tendenza a overstaffing		0	-0,1	0,00
<i>Totale Svantaggi</i>				<i>-11,67</i>
<b>SALDO</b>				<b>45,83</b>

## Punteggi: Insiel SPA

Fattore del profilo di valutazione	Descrizione specifica/commento	Importanza relativa da 0 a 5	Giudizio da -1 a +1	Punteggio finale normalizzato da -100 a +100
<b>Partecipata vs Gestione diretta</b>				
Minori controlli formali e vincoli burocratici	Profilo depotenziato da schema in house	4	0,3	5,2
Acquisizione di risorse dal mercato con maggiore efficacia, tempestività e flessibilità	Pure nel modello in house rimangono vantaggi di specializzazione	3	0,8	10,4
Possibilità configurazioni produttive più efficienti	Presenza di vantaggi da specializzazione organizzativa	4	0,7	12,2
Possibilità di finanziarsi sul mercato privato dei capitali senza i vincoli della finanza pubblica	Rilevanza storicamente limitata.	1	0	0,0
"Imprenditorialità pubblica": "creazione di valore" per la collettività in modo creativo	Variabile strategica ai fini della gestione con Regione dell'Agenda digitale	5	0,8	17,4
<i>Totale Vantaggi</i>				<i>45,2</i>
Minore controllo da parte dell'amministrazione (command & control vs. corporate governance)	Profilo depotenziato da schema in house	2	-0,4	-3,5
Minore capacità di controllo esterno (checks & balances)	Profilo depotenziato da schema in house	2	0	0,0
Rischio di irresponsabilità finanziaria	Profilo depotenziato da schema in house	2	0,3	-2,6
<i>Totale Svantaggi</i>				<i>-6,1</i>
<b>SALDO</b>				<b>39,1</b>
<b>Partecipata vs Esternalizzazione</b>				
Mission meno dettagliata, rapporto di tipo fiduciario	Alta rilevanza, anche in relazione a sicurezza dati e difficoltà sostituzione fornitori	5	0,8	16,67
Rapporto maggiormente flessibile: ridefinizione mission e contenuti dell'affidamento, customizzazione del rapporto, adattamento a nuove necessità	Alta rilevanza per attività fortemente dinamiche	5	0,8	16,67
Minori costi di transazione ex-ante (definizione impegni nelle clausole contrattuali) ed ex-post (verifica degli impegni contrattuali; contenzioso)	Difficoltà nel cambiare gestore: necessità di tenere attivi i sistemi durante i cambi/manutenzioni	3	0,6	7,5
<i>Totale Vantaggi</i>				<i>40,8</i>
Possibilità di non avere le dimensioni critiche per poter sfruttare al meglio le economie di scala e di scopo (tecniche, finanziarie, ...)	Le dimensioni critiche riguardano le attività core	3	-0,3	-3,8
Autoreferenzialità della valutazione dei risultati	Valutazione della customer satisfaction su problematiche risolte; nessun benchmark con il costo dei competitors	4	-0,5	-8,3
Vulnerabilità all'interferenza politica	Profilo collegato ad assetto governance	4	-0,6	-10,0
<i>Totale Svantaggi</i>				<i>-22,1</i>
<b>SALDO</b>				<b>18,7</b>