

**Corso di Public Management
and Accounting**
*Laurea magistrale in Accounting e
Libera Professione*

Le Amministrazioni Pubbliche: un
quadro concettuale

A.A. 2018/2019

Mussari - Cap. 1



Sommario

- Le Aziende Pubbliche
- I numeri delle Aziende Pubbliche
- Un tentativo di definizione di Azienda Pubblica
- I tratti caratterizzanti delle Aziende Pubbliche Territoriali

Elena Gori

(2)



La definizione di "istituto"

- Complesso duraturo, dinamico, ordinato, unitario e autonomo di persone che utilizzano beni materiali e immateriali per perseguire fini specifici

1. famiglie
2. imprese
3. amministrazioni pubbliche
4. organizzazioni non profit

Diritti e doveri → cosa posso chiedere; cosa devo fare?

Elena Gori

(3)



 UNIVERSITÀ
DEI STUDI
FIRENZE
DIPARTIMENTO
DEI DIRITTI
ECONOMICI

Gli istituti pubblici

- Sistemi organizzati che partecipano alla vita economico-sociale di una comunità di riferimento tramite attività di produzione, finanziamento di altri istituti e regolazione
- Tre principali caratteristiche
 1. dimensione territoriale
 2. esercizio di poteri sovraordinati
 3. perseguimento di un interesse pubblico

Elena Gori

4

 UNIVERSITÀ
DEI STUDI
FIRENZE
DIPARTIMENTO
DEI DIRITTI
ECONOMICI

1. La dimensione territoriale

- Il territorio delimita, molto spesso, l'ambito di attività e l'esercizio dei poteri
 - pertanto gli istituti pubblici sono i primi responsabili dell'utilizzo del territorio anche attraverso una serie di funzioni (economiche, sociali, ambientali, di sicurezza, ecc.)

Elena Gori

5

 UNIVERSITÀ
DEI STUDI
FIRENZE
DIPARTIMENTO
DEI DIRITTI
ECONOMICI

2. L'esercizio dei poteri sovraordinati

- Facoltà prevista da più fonti legislative (costituzionali, ordinarie, delegate)
- La pubblica amministrazione (organo sovraordinato) esercita una potestà (potere) sui titolari di interessi individuali
 - le istituzioni pubbliche perseguono le proprie finalità con vari strumenti
 - i cittadini, in quanto appartenenti ad un istituto politico, sono tenuti a rispettare obblighi e norme di varia natura

Elena Gori

6

3. Il perseguimento di un interesse pubblico

- Secondo il paradigma aziendale, tutti gli istituti perseguono un fine specifico in base alla loro natura e all'attività svolta
 - imprese → finalità economiche → ricerca dell'equilibrio economico soggettivo
 - istituti pubblici → finalità pubbliche → condizione di economicità (sostenibilità nel lungo termine)
- Il concetto di interesse pubblico richiama quello di interesse generale e fa riferimento al contributo che le istituzioni danno al soddisfacimento dell'interesse della comunità, di specifici gruppi e dei singoli individui
 - carattere di trasversalità → necessità di fare sintesi e conciliare le diverse posizioni/interessi

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI FIRENZE
DIPARTIMENTO DI ECONOMIA
Elena Gori

(7)

Definire Il settore delle istituzioni pubbliche (PA)

- È necessario soprattutto per governare responsabilmente uno Stato
- **Ma** il concetto di AP è complesso perché dipende da
 - Tradizioni storiche, giuridiche, amministrative dei Paesi
 - Scelte politiche compiute dagli organi di governo degli Stati che, a loro volta, cambiano in base alle condizioni economiche e sociali che caratterizzano i periodi storici



i criteri impiegabili per la individuazione delle AP non sono determinabili una volta per tutte

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI FIRENZE
DIPARTIMENTO DI ECONOMIA
Elena Gori

(8)

Le difficoltà nel definire le Aziende Pubbliche

- Diverse tradizioni storiche, giuridiche e amministrative tra Paesi
- Diverse scelte effettuate periodicamente dagli organi di governo con riferimento a funzioni e dimensioni delle Aziende Pubbliche
- L'instabilità dei criteri utili a demarcarne i confini

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI FIRENZE
DIPARTIMENTO DI ECONOMIA
Elena Gori

(9)



UNIVERSITÀ
 DELLO STATO
 FIRENZE
 UNIFE
 UNIVERSITÀ
 DELLO STATO
 FIRENZE

L'ordinamento italiano

- Non fornisce una definizione di AP
- Non detta i criteri per conseguire tale scopo
- Elenca gli enti qualificati come AP

Elena Gori

10



UNIVERSITÀ
 DELLO STATO
 FIRENZE
 UNIFE
 UNIVERSITÀ
 DELLO STATO
 FIRENZE

Il D.lgs 30 marzo 2001 n. 165 – La nozione giuridica di AP

- “Per Amministrazioni Pubbliche si intendono tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti di scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende e amministrazioni dello Stato a ordinamento autonomo, le regioni, le province, i comuni, le comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli istituti autonomi case popolari, le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali e le amministrazioni, le aziende e gli enti del servizio sanitario nazionale”.

Elena Gori

11



UNIVERSITÀ
 DELLO STATO
 FIRENZE
 UNIFE
 UNIVERSITÀ
 DELLO STATO
 FIRENZE

Il contenuto del D.lgs 2001/165: alcune considerazioni

- Nozione giuridica
- Mero elenco delle differenti tipologie di AP
- Elevata eterogeneità (Università, Camere di commercio, Stato, Aziende Sanitarie,...)
- Unico elemento comune: svolgimento di funzioni di interesse generale (salute, istruzione, assistenza, difesa, sviluppo economico, tutela ambientale,...), attraverso la produzione di servizi non destinabili allo scambio di mercato
- Sono esclusi gli organismi pubblici ai quali è affidata una funzione imprenditoriale e che operano secondo le regole del mercato e della concorrenza

Elena Gori

12

Sistema europeo dei conti nazionali (Sec 2010)

- Permette di effettuare comparazioni internazionali e descrive il complesso di un'economia, le sue componenti e relazioni con le altre economie
- Secondo un criterio strettamente funzionale, classifica le unità istituzionali del sistema economico in 5 settori
 1. Società finanziarie che svolgono attività di intermediazione finanziaria e di assicurazione (S. 11)
 2. Società e quasi società non finanziarie (imprese individuali con almeno 5 addetti e società di persone), che producono beni e servizi destinabili alla vendita per finalità di conseguire utili (S. 12)
 3. Amministrazioni pubbliche (S. 13)

13

Sistema europeo dei conti nazionali (Sec 2010)

4. Famiglie che consumano beni e servizi prodotti dagli altri settori ma possono anche produrre (imprese individuali) e accumulare (S. 14)
5. Istituzioni sociali private al servizi delle famiglie (partiti, sindacati, organizzazioni religiose, enti di beneficenze e assistenza, associazioni culturali ricreative e sportive) che producono servizi non destinabili alla vendita per consumi finali individuali (S. 15)

14

Le AP individuate dalla sigla S13

S1311	Amministrazioni centrali
S1312	Amministrazioni Stati federati
S1313	Amministrazioni locali
S1314	Enti di previdenza e assistenza sociale

15

Sistema europeo dei conti nazionali (Sec 2010)

- Il settore AP (S. 13) include “tutte le unità istituzionali che agiscono da produttori di beni e servizi non destinabili alla vendita, la cui produzione è destinata a consumi collettivi e individuali e è finanziata in prevalenza da versamenti obbligatori effettuati da unità appartenenti ad altri settori e/o tutte le unità istituzionali la cui funzione principale consiste nella redistribuzione del reddito e della ricchezza del Paese”
 - Per discriminare tra produzioni destinabili alla vendita o meno, nel SEC2010 si utilizza il **criterio del prezzo economicamente significativo** dal punto di vista della domanda e dell’offerta
 - Un prezzo è economicamente significativo **quando il suo ammontare influisce in misura rilevante sulle quantità del bene o del servizio offerto**

Elena Gori

16

Il prezzo economicamente significativo

- Due posizioni estreme
 - Organismi che cedono la propria produzione in assenza di una controprestazione monetaria diretta (immediata o differita) da parte chi utilizza il bene o il servizio
 - Organismi che vendono la propria produzione a un prezzo remunerativo, ossia che consenta di remunerare tutti i fattori di produzione impiegati per realizzare l’output
- Numerose posizioni intermedie rispetto alle due precedenti
 - convenzionalmente, si ha un prezzo significativo se le vendite coprono una quota superiore al 50% dei costi di produzione (c.d. **criterio del 50%**)

Elena Gori

17

Sistema europeo dei conti nazionali (Sec 2010)

- Le AP sono, a loro volta, suddivise in
 - Amministrazioni centrali (S. 1311)
 - Amministrazioni di stati federali (S. 1312) → oggi, non utilizzabile nel nostro Paese
 - Amministrazioni locali (S. 1313)
 - Enti di previdenza e assistenza sociale (S. 1314)
- Ogni anno l’Istat deve pubblicare, secondo quanto previsto dalla Finanziaria 2005, sulla Gazzetta Ufficiale l’elenco delle AP redatto in base al SEC2010

Elena Gori

18

Le istituzioni pubbliche in una prospettiva economico-aziendale

Ogni AP è un'azienda

↓

organismo socio-economico *vivente*

↓

comunità di *individui* che si organizzano per generare **valore**

↓

da destinare al soddisfacimento dei bisogni *umani*

ruolo centrale della *persona*

deve essere riconosciuto dall'*ambiente*

25

Ogni azienda è un organismo socio economico in quanto

Unitario

Unico

Responsabile

Azienda

Aperto

Autonomo

Dinamico

Permanente

Economicità

26

Il valore

- È dato dalle utilità che l'azienda è capace di aggiungere grazie alla sua attività di produzione e che è proposto alla comunità per soddisfare i bisogni per i quali è stata costituita
- Se l'azienda non genera valore riconosciuto (valutato positivamente) nel medio andare muore

↓

Solo in questo caso la comunità di riferimento sarà disposta a dare il proprio consenso all'azienda e a trasferire in modo volontario e/o coattivo le risorse necessarie per il suo funzionamento e al suo sviluppo. Qualora tale consenso sia perduto occorre ricostruirlo il più rapidamente possibile per non mettere in pericolo la sopravvivenza dell'azienda

27

Il valore e l'economia aziendale

- COMUNITA' ↔ Valore ↔ CONSENSO
- N.B. questo non significa dare una spiegazione politica al valore: la politica non può fare a meno della MISURAZIONE DEL VALORE PRODOTTO da una AP → strumenti dell'economia aziendale
- Occorre infatti una misurazione oggettiva del valore = UTILITA' PRODOTTA per la COMUNITA' (si pensi, ad esempio, all'oggettività dei numeri di bilancio).

28

Gli istituti pubblici in una prospettiva economico-aziendale

NB: Ciò non deve tradursi, però, in un "trasferimento acritico delle conoscenze" tra privato e pubblico

maggiore complessità delle variabili di gestione delle aziende pubbliche rispetto a quelle private!!!!

29

Quale criterio per distinguere tra aziende pubbliche e private? (1/2)

Soggettività giuridica → Il soggetto giuridico di un'azienda o titolare o ente aziendale è la persona fisica o giuridica che, riconosciuta dalla legge soggetto di diritto, assume diritti e obblighi derivanti dall'attività aziendale. Ci si può valere di tale criterio per procedere alla distinzione fra aziende pubbliche e private per concludere nel modo seguente: "Se il soggetto giuridico è persona fisica o persona giuridica privata, l'azienda relativa è privata se il soggetto giuridico è persona giuridica pubblica, l'azienda relativa è pubblica".

Criticità →

- È la veste formale/il regime giuridico a qualificare la natura di un'azienda
- Presuppone la mancanza di contaminazione tra i due regimi giuridici

30

UNIVERSITÀ
DEI STUDI
FIRENZE
DIRETTORE
CENTRO STUDI
ECONOMICI

Pertanto, secondo il criterio giuridico

La natura dell'azienda dipende dal regime giuridico che le si applica ovvero:

- Diritto pubblico → azienda pubblica
- Diritto privato (codice civile) → azienda privata

MA

non esiste un'assoluta biunivocità fra azienda pubblica e diritto pubblico né fra azienda privata e diritto privato

Elena Gori

(31)

UNIVERSITÀ
DEI STUDI
FIRENZE
DIRETTORE
CENTRO STUDI
ECONOMICI

Quale criterio per distinguere tra aziende pubbliche e private? (2/2)

Soggettività economica

Il soggetto economico di un'azienda:

- esercita, in modo diretto o indiretto, il supremo potere volitivo;
- è sempre costituito da persone fisiche;
- subisce i risultati negativi della gestione aziendale nell'interesse del quale viene svolta e si avvantaggia di quelli positivi;
- è unico, pur potendo essere costituito da una molteplicità di persone anche portatrici di interessi differenti se non contrastanti.

Per la AP: «Si riconosce che il soggetto economico è innanzitutto costituito da tutti i membri della popolazione riunita in comunità territoriale per gli interessi di soddisfacimento dei bisogni pubblici; quindi, indirettamente ma con rilievo primario, questa parte del soggetto economico si presenta con istanze personali e di istituti vari dei quali sono membri le singole persone (le famiglie, le imprese, le associazioni culturali, politiche, economiche, di ricerca, di istruzione ecc). Fanno parte del soggetto economico per le complesse attese ormai note quando sono proporzionalmente rilevanti anche tutti coloro che prestano lavoro di ogni specie e grado, come collaboratori diretti, nell'istituto territoriale»

Elena Gori

(32)

UNIVERSITÀ
DEI STUDI
FIRENZE
DIRETTORE
CENTRO STUDI
ECONOMICI

Pertanto secondo il criterio economico

La natura giuridica di un ente non comporta automaticamente l'applicazione esclusiva di un singolo regime giuridico

↓

Per qualificare un'azienda come pubblica o privata occorre riferirsi al suo **soggetto economico**, il quale:

- esercita, in modo diretto o indiretto, il supremo potere volitivo
- è sempre costituito da persone fisiche
- risente dei risultati della gestione aziendale
- è unico, pur potendo esser costituito da una molteplicità di persone

↓

È pubblica l'azienda il cui soggetto economico è pubblico

Elena Gori

(33)

UNIVERSITÀ
DEI STUDI
FIRENZE
DIPARTIMENTO
DEI BENI CULTURALI

I tratti caratterizzanti delle amministrazioni pubbliche territoriali (1/2)

- Vediamo quali sono, ma prima di tutto alcune precisazioni:
 - non si tratta di caratteri esclusivi, quanto piuttosto di attributi che ne condizionano significativamente la gestione
 - parleremo di Stato, Regioni ed Enti locali in quanto rivestono, come abbiamo visto dai numeri, una importanza fondamentale
- Parleremo quindi:
 - del ruolo dei politici
 - del peso delle norme
 - delle modalità di reperimento delle risorse finanziarie

Elena Gori

(34)

UNIVERSITÀ
DEI STUDI
FIRENZE
DIPARTIMENTO
DEI BENI CULTURALI

I tratti caratterizzanti delle amministrazioni pubbliche territoriali (2/2)

- Parleremo quindi:
 - del ruolo dei politici
 - del peso delle norme
 - delle modalità di reperimento delle risorse finanziarie
 - del territorio
 - delle funzioni economiche tipiche

Elena Gori

(35)

UNIVERSITÀ
DEI STUDI
FIRENZE
DIPARTIMENTO
DEI BENI CULTURALI

Il ruolo dei politici

- Il soggetto economico delle aziende pubbliche territoriali (elettori) delega ai suoi rappresentanti l'esercizio del potere volitivo. Ne deriva che:
 - Le regole attraverso le quali viene delegato il potere volitivo non sono neutre → modello democratico finalizzato a favorire la stabilità dell'esecutivo e la responsabilizzazione degli organi di governo
 - Le APT sono quindi dotate di **2 anime (politica e tecnico-amministrativa)**: l'organo volitivo è caratterizzato da un'anima politica, mentre la traduzione delle volontà è assegnata ai dirigenti, ovvero a soggetti "tecnici" → importante avere adeguata separazione dei compiti → elevato **rischio di mancato coordinamento** tra il momento politico e quello gestionale
 - L'attività politica e quella tecnico amministrativa hanno comunque un forte impatto politico

Elena Gori

(36)



UNIVERSITÀ
 DELLO STUDIO
 FIRENZE
 DUEMILASETECENTO
 CINQUECENTO

Il peso delle norme

- La natura politica porta con sé un'ulteriore considerazione: la gestione, l'organizzazione e le rilevazioni delle APT sono regolate da **norme di diversa gerarchia** – costituzione, norme comunitarie, leggi nazionali, leggi regionali, statuti e regolamenti. Non sempre coerenti con le regole del buon funzionamento
 - scarso coinvolgimento di esperti delle discipline aziendali nella loro formulazione – si tratta di un ambito riservato, molto spesso, ai giuristi
- Qualsiasi modifica del sistema istituzionale, funzionale e organizzativo richiede **tempi lunghi ed esiti incerti** → vedi riforma del titolo V della Costituzione

37



UNIVERSITÀ
 DELLO STUDIO
 FIRENZE
 DUEMILASETECENTO
 CINQUECENTO

Il reperimento delle risorse finanziarie

- Una parte consistente delle risorse deriva da **meccanismi diversi da quelli di mercato**
- **Attenzione:** una parte rilevante degli output delle APT non è venduta e per finanziare la produzione si ricorre in gran parte alla **contribuzione coattiva**
- **Assenza di un corrispettivo diretto** il cui importo rappresenta il valore riconosciuto (= prezzo) ovvero la misura dell'utilità incorporata nel prodotto acquisito
 - Impossibilità di utilizzare senza adattamenti metodi di misurazione e interpretazione dei risultati tipici delle aziende private

38



UNIVERSITÀ
 DELLO STUDIO
 FIRENZE
 DUEMILASETECENTO
 CINQUECENTO

Il territorio (1/2)

- Questo determina lo **spazio entro il quale le APT esercitano la loro potestà** nei confronti dei soggetti che vi si trovano
- Enti territoriali richiamati dall'art. 114 della **Costituzione** (La repubblica è costituita da Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato) ulteriormente integrati dal **TUEL** – Testo Unico degli Enti Locali Dlgs.267/2000 (Comunità montane, Comunità isolate, Unioni di comuni)
- In altri termini, nelle APT si realizza **l'autogoverno** della comunità residente nel territorio di competenza

39



UNIVERSITÀ
DEI STUDI
FIRENZE
UNIVERSITY OF
FLORENCE

Il territorio (2/2)

- Vantaggi:
 - le politiche poste in essere sono finalizzate a soddisfare i bisogni espressi dalle comunità locali → vicinanza con i destinatari finali dei beni e servizi
- Criticità:
 - la dimensione territoriale costituisce un limite perché può essere spesso distante da quella ottimale, si pensi invece alle opportunità che hanno le aziende private di crescere o ridurre le dimensioni rispetto alle esigenze del mercato
 - l'invariabilità della dimensione determina la necessità di ricorrere a forme di collaborazione istituzionale (vedi forme di collaborazione tra Comuni o tra Comuni e organismi non profit)

40



UNIVERSITÀ
DEI STUDI
FIRENZE
UNIVERSITY OF
FLORENCE

Le Unioni di comuni, un fenomeno in crescita

Regione	Numero Unioni di Comuni	Regione	Numero Unioni di Comuni
Abruzzo	12	Molise	8
Basilicata	2	Piemonte	108
Calabria	10	Puglia	23
Campania	15	Sardegna	35
Emilia Romagna	42	Sicilia	47
Friuli Venezia Giulia	18	Toscana	24
Lazio	20	Trentino Alto Adige	0
Liguria	23	Umbria	1
Lombardia	76	Valle d'Aosta	8
Marche	20	Veneto	44
Totale	536		

41



UNIVERSITÀ
DEI STUDI
FIRENZE
UNIVERSITY OF
FLORENCE

Le funzioni economiche tipiche (1/2)

- **L'attività economica** si estrinseca nella produzione di beni e servizi ma anche nel consumo dei beni prodotti e nell'utilizzo dei servizi resi, ed ancora comprende il risparmio e l'investimento
- **Produzione:** attività economica finalizzata all'aumento del valore intrinseco dei beni e servizi → capacità di soddisfare i bisogni
 - **per lo scambio di mercato:** processi produttivi di impresa e patrimoniali che terminano con la vendita dietro il corrispettivo di un prezzo
 - **per il consumo:** nucleo di gestione caratteristica dell'APT → assenza di una misura monetaria oggettiva e sintetica del valore creato

42



UNIVERSITÀ
DEI MEDICI
FIRENZE
Dipartimento
di Economia
e Finanza

Le funzioni economiche tipiche (2/2)

- **Produzione per lo scambio sul mercato e produzione per il consumo** da un punto di vista tecnico, ovvero se osserviamo il processo di trasformazione da input ad output, non ci sono sostanziali differenze (acquisto fattori produttivi in senso ampio, trasformazione, vendita/erogazione)
- Tuttavia, la produzione per il consumo implica il sostenimento di costi (risorse consumate) ma non l'ottenimento di ricavi
- Inoltre le APT svolgono produzioni per il consumo (prevalentemente) ma anche produzioni per il mercato (che possono essere esternalizzate)

Elena Gori

43
