

# Corso di Public Management and Accounting

## *Laurea magistrale in Accounting e Libera Professione*

### Le funzioni, il finanziamento e la produzione del valore pubblico

A.A. 2018/2019

Mussari – Cap. 2



UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI  
FIRENZE  
DISEI  
DIPARTIMENTO  
SCIENZE ECONOMICHE  
E SOCIALI

## Sommario

- Le funzioni pubbliche
- Il nucleo produttivo per il consumo
- Il nucleo produttivo patrimoniale
- Il nucleo produttivo d'impresa
- Il valore pubblico nella prospettiva economico-aziendale



UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI  
FIRENZE  
DISEI  
DIPARTIMENTO  
SCIENZE ECONOMICHE  
E SOCIALI

Elena Gori

{ 2 }



Ma se volessimo fare un “elenco” delle produzioni della pubblica amministrazione??

- Emanazione di leggi e atti amministrativi
- Beni collettivi
- Beni divisibili e a consumo individuale
- Trasferimenti
- Emanazione di indirizzi, programmi e politiche

Elena Gori

4

## Cerchiamo quindi dalla produzione di individuare le diverse funzioni

1. Definizione di un sistema legale generale entro il quale le istituzioni pubbliche e private possono operare
2. Tutela del territorio e del suo patrimonio (naturale e umano)
3. Produzione ed erogazione di beni e servizi
4. Distribuzione e redistribuzione di ricchezza
5. Regolazione della sistema economico
6. Coordinamento tra istituzioni e attori sociali
7. Tutela e promozione dell'informazione



Elena Gori

5

## 1. Il sistema legale generale e la funzione potestativa

- Definizione del quadro giuridico che regola i diritti e i doveri delle persone, nonché gli spazi di azione delle istituzioni che operano in un dato territorio
- La definizione avviene utilizzando la funzione potestativa
  - regolata da leggi di vario tipo (costituzionali, ordinarie, delegate)
  - finalizzata alla tutela dei diritti considerati essenziali e al tempo stesso sottoposta al vincolo di non ledere diritti di altri soggetti



Elena Gori

6

## 2. Tutela del territorio e del patrimonio

- Le istituzioni pubbliche sono responsabili, data la loro natura prettamente territoriale, per la conservazione e la fruibilità del territorio e del patrimonio (naturale e umano)
- Diversi strumenti:
  - divieti;
  - finanziamento e produzione di servizi a tutela
  - informazione e sensibilizzazione
  - trasferimenti finanziari finalizzati



Elena Gori

[ 7 ]

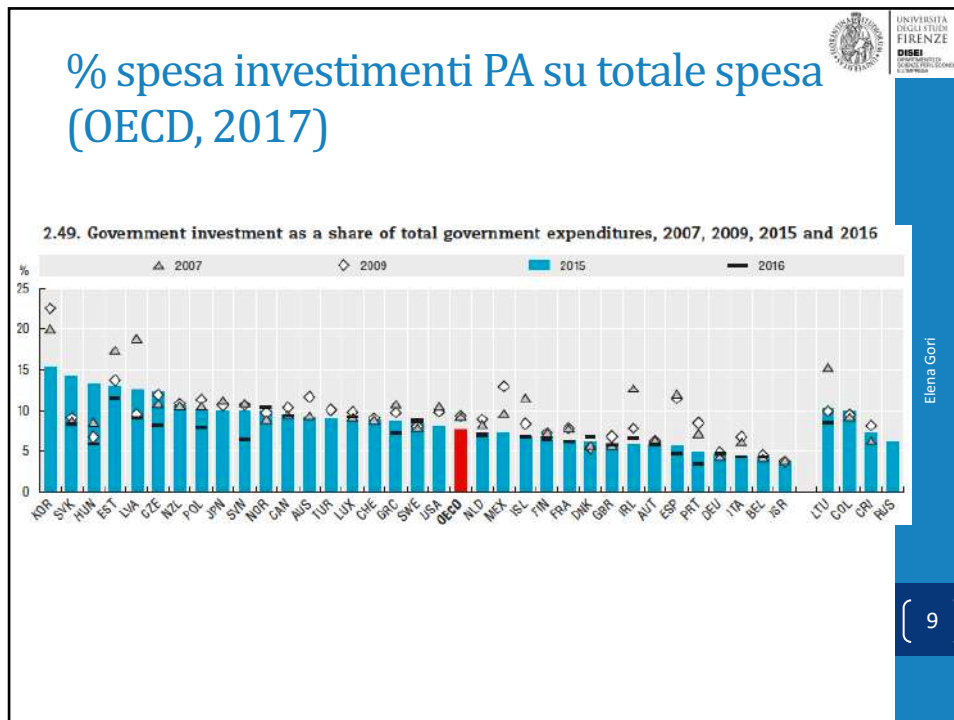
## 3. Produzione ed erogazione di beni e servizi

- Si tratta di produzione o di acquisizione e successiva erogazione di beni e servizi anche fra loro molto eterogenei
  - beni/servizi pubblici: la cui natura tecnico/economica richiede un'azione collettiva per renderli disponibili → beni/servizi che non verrebbero offerti in un contesto di mercato, o se lo fossero, sarebbero proposti in quantità insufficienti
  - beni/servizi individuali: disponibili individualmente, per i più importanti deve essere garantito il diritto di accesso
  - → risposta a bisogni crescenti e complessi → notevole aumento della spesa pubblica



Elena Gori

[ 8 ]



UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI  
FIRENZE  
DISEI  
DIPARTIMENTO  
SCIENZE ECONOMICHE  
E SOCIALI

## 4. Distribuzione e redistribuzione della ricchezza

- I sistemi economici producono inevitabilmente forti differenze nella distribuzione della ricchezza
- Le istituzioni pubbliche intervengono mediante:
  - distribuzione di ricchezza finalizzate a compensare i membri penalizzati della comunità
  - redistribuzione di ricchezza tra gruppi sociali, territori e generazioni
- Difficoltà delle politiche sociali nell'individuare i soggetti realmente vulnerabili o meritevoli di intervento
- Crescente preoccupazione nel raggiungimento di un equilibrio economico-finanziario di lungo periodo legato alla sostenibilità delle politiche sociali → diminuzione della credibilità delle istituzioni pubbliche + conflittualità generazionale

Elena Gori

10

## 5. Regolazione del sistema economico

- Attività di regolazione del sistema economico
  - livello macro: politica monetaria e fiscale, vigilanza del sistema bancario, gestione del debito pubblico, funzionamento dei mercati, ecc.
  - alcune attività sono state limitate dalla globalizzazione dei mercati e lo sviluppo di istituzioni pubbliche sovranazionali (UE, World Trade Organization, ecc.)



Elena Gori

[ 11 ]

## 6. Coordinamento tra istituzioni e attori sociali

- Ruolo fondamentale → sviluppo della governance pubblica
  - promozione del dialogo e della cooperazione tra istituti pubblici e soggetti privati
  - attività di indirizzo e incentivazione della molteplicità di attori verso l'interesse generale
  - definizione di strategie comuni e condivise (turismo, trasporti, attività sociali, attività educative, ecc.)



Elena Gori

[ 12 ]

## 7. Tutela e promozione dell'informazione

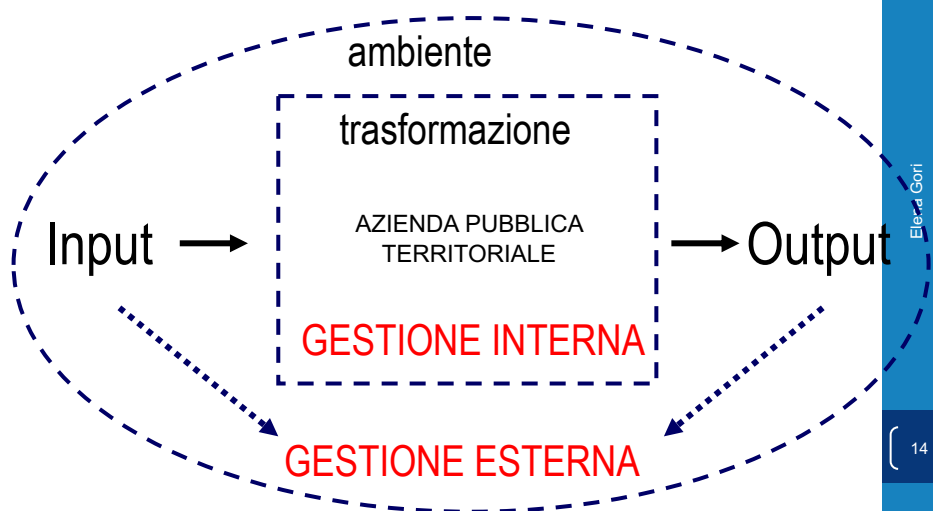
- Le istituzioni pubbliche raccolgono e divulgano informazioni molto importanti per il funzionamento del sistema economico e sociale (es. andamento del PIL, risultati dei comparti, ecc.)
- Tutela della privacy → definizione delle informazioni cosiddette sensibili
- Tutela dei consumatori
- Funzioni di comunicazione pubblica (divulgazione politiche a tutela della salute, del rispetto ambientale, promozione della vita e delle istituzioni, promozione dello sviluppo del capitale sociale, ecc.)



Elena Gori

13

## Ritornando all'economia aziendale....



Elena Gori

14

## Ricordiamoci anche gli altri tipi di gestione

- Oltre alla gestione interna/esterna abbiamo:
  - **Gestione ordinaria**: operazioni che presentano il carattere di ripetitività o routinarietà
  - **Gestione straordinaria**: operazioni che presentano una tantum e comunque non ripetitive
  - **Gestione caratteristica**: operazioni correlate all'esercizio dell'attività principale o tipica dell'azienda
  - **Gestione extra-caratteristica**: operazioni relative ad attività secondarie



Elena Gori

[ 15 ]

La teoria dei flussi e degli stocks

## Le APT sono un «fatto di produzione»

Nell'economia delle APT si svolgono processi di produzione che, didatticamente, possiamo ricondurre a tre distinti nuclei produttivi:

1. Nucleo produttivo per il consumo
2. Nucleo produttivo patrimoniale
3. Nucleo produttivo d'impresa

Solo negli ultimi due nuclei si svolgono processi produttivi finalizzati allo **scambio di mercato**



Elena Gori


[ 16 ]




## Il valore pubblico


- Disarticolare la gestione delle APT in tre nuclei produttivi permette di ricondurvi le singole operazioni di gestione esterna, ossia di rendere chiari i **percorsi di generazione del valore pubblico**
- Il carattere essenziale e al contempo la principale complessità del concetto di valore pubblico risiede nel dover cogliere contemporaneamente la prospettiva della soddisfazione dei bisogni particolari (quelli dell'individuo singolo) e dei **bisogni generali o collettivi** (quelli della comunità amministrata – il soggetto economico) avendo ben chiaro che i secondi non si ottengono semplicemente quale sommatoria dei primi

## Il quadro di riferimento


Le APT, in quanto aziende,  
  
 svolgono processi di produzione

  
 riconducibili a tre  
 distinti nuclei  
 produttivi:

- ✓ per il consumo (NPC)
- ✓ patrimoniale (NPP)
- ✓ di impresa (NPI)

  
 finalizzati a:  
 generare  
**valore pubblico**

Contemporaneo soddisfacimento  
dei bisogni individuali e collettivi



Il nucleo produttivo per il consumo



## Le fasi del NPC

- La produzione per il consumo costituisce l'attività tipica e irrinunciabile di ogni APT e consta di due distinte fasi:
  1. la **raccolta delle risorse**, che possono essere attinte da:
    - a) **fonte esterna** (economia di altre aziende)
    - b) **fonte interna** (propria economia)
  2. l'**impiego** di quei **mezzi** al fine di soddisfare i bisogni della comunità territoriale di riferimento

Elena Gori

{ 19 }

Il nucleo produttivo per il consumo

L'acquisizione delle risorse



## L'acquisizione delle risorse da fonte esterna

- Le risorse provenienti da fonte esterna consistono in mezzi monetari che persone, famiglie e altre aziende trasferiscono all'APT in modo involontario sotto forma di **tributi** o **volontariamente** (i lasciti, donazioni e altre forme di liberalità)
- I tributi dovuti a un'APT possono essere utilizzati direttamente dalla medesima oppure, in parte, essere trasferiti a altre APT in modo diretto (ad es., dallo Stato ai Comuni) o indiretto (ad es., dallo Stato alla Regione e dalla Regione ai Comuni), tale per cui si parlerà di **trasferimenti**
- L'imposizione dei tributi è la più importante modalità di acquisizione di mezzi monetari da destinare al finanziamento della produzione

Elena Gori

{ 20 }

Il nucleo produttivo per il consumo

## Le entrate dei comuni

Entrata	Competenza base imponibile				Imposta di scopo	Determ. aliquota	Autonomia	Trasparenza	Distrib. gettito
	Stato	Regioni	Province	Comuni					
<i>Imposte e tasse</i>									
Imposta comunale sugli immobili (ICI/IMU)	*				NO	SI	+	+	-
Imposta comunale sulla pubblicità e diritto sulle pubbliche affissioni (ICP/DPA)	*				NO	SI			
Tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche dei Comuni (TOSAP)	*				NO	SI			
Canone per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche (COSAP)	*				NO	SI			
Tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani (TARSU)	*				NO	SI	+	+	-
Tariffa di igiene ambientale (TIA)	*				NO	SI	+	+	-
Tariffa per la gestione dei rifiuti urbani (TIA) (in realtà entrata extratributaria)	*				NO	SI	+	+	-
Imposta di scopo per la realizzazione di opere pubbliche (ISOP)	*				SI	SI	+	+	-
Canone per l'autorizzazione all'installazione dei mezzi pubblicitari (CIMP)	*				NO	SI			
Canone o diritto per i servizi relativi alla depurazione e lo scarico delle acque (CARSA)	*				NO	SI			
Tassa per l'ammissione ai concorsi			*	*	SI	SI			
Contributo per il rilascio del permesso a costruire			*	*	NO	SI			
Diritti di segreteria			*	*	NO	SI			
Imposta di soggiorno	*				SI	SI	+	+	-
<i>Addizionali</i>									
Addizionale comunale all'IRPEF	*	*		*	NO	SI	+	+	-
Addizionale comunale all'accisa sull'energia elettrica (*)	*		*	*	NO	NO	+	+	+
Addizionale comunale sui diritti di imbarco				*	NO	NO			
Addizionale per l'integrazione dei bilanci degli enti comunali di assistenza				*	NO	NO			
<i>Compartecipazioni</i>									
Compartecipazione comunale al gettito IRPEF	*		*	*	NO	NO	-	-	-
Compartecipazione comunale al gettito IVA (dal 2011)	*		*	*	NO	NO	-	-	-
<i>Devoluzioni di gettito</i>									
(*) Fiscalizzata e attribuita allo Stato nel 2011.									

Elena Gori

{ 21 }

Il nucleo produttivo per il consumo

L'acquisizione delle risorse

## L'acquisizione di risorse monetarie

➤ Le forme di acquisizione di mezzi monetari riconducibili al NPC sono:

- imposte e tasse: **entrate tributarie in senso stretto**
- contributi previdenziali e assistenziali : **contributi sociali**
- sanzioni pecuniarie
- espropriazioni

➤ **Tributi + contributi sociali = entrate tributarie**

La distinzione fra entrate tributarie in senso stretto e entrate tributarie è utile perché consente di distinguere fra:

- pressione tributaria (rapporto fra entrate tributarie in senso stretto e PIL)
- pressione fiscale (rapporto fra entrate tributarie e PIL)

Elena Gori

{ 22 }

## Le imposte (1)

- L'acquisizione dei tributi propri sotto forma di imposta si configura come un'operazione di provvista che genera un **flusso unilaterale** di natura finanziaria, la cui intensità è misurata dalla quantità di mezzi monetari che un contribuente trasferisce all'APT
- Tale flusso, nel momento in cui effettivamente si manifesta, alimenta le disponibilità liquide dell'APT onde lo stock patrimoniale attivo corrispondente aumenta. Fino a quando il diritto che l'APT vanta a riscuotere il tributo non si trasforma in effettiva riscossione, si viene a costituire uno stock patrimoniale attivo che individua un diritto finanziario, vale a dire un credito o, in altri termini, un'attesa di flussi finanziari in entrata

## Le imposte (2)

- Nell'ipotesi in cui il contribuente, ovvero un'altra azienda, versi direttamente all'APT le somme dovute a titolo di imposta, il fatto di gestione può essere schematizzato come segue:



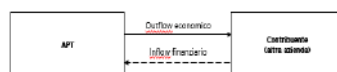
- Il fatto amministrativo non attiva un rapporto di scambio, ossia un atto mediante il quale si ricevono moneta o suoi sostituti da un lato e si cedono in contropartita beni e servizi dall'altro
- Dalle aziende interessate dal fatto di gestione parte e giunge un **unico flusso di natura finanziaria**, senza che se ne origini uno di natura economica in contropartita nell'immediato

## Le imposte (3)

- L'insieme dei contribuenti cede parte dei suoi redditi all'APT non solo per obbligo di legge (le imposte sono prestazioni pecuniarie coattive), ma anche per vedere soddisfatta, attraverso le produzioni pubbliche, una vasta gamma di bisogni presenti e futuri, individuali e collettivi
- È proprio nella seconda fase del processo economico che stiamo analizzando che si concretizza la controprestazione, ossia quando le risorse finanziarie trasferite precedentemente sotto forma di imposta sono impiegate dall'APT per la produzione di servizi e politiche pubbliche idonee a soddisfare bisogni individuali e collettivi
- In questa seconda fase il flusso di contropartita dell'acquisizione delle imposte, stante le considerazioni appena accennate, si tratterà nuovamente di un **flusso unilaterale**, ma, questa volta, **economico e in uscita** e, quindi, di natura e direzione opposte rispetto al precedente

## Le tasse (1)

- Diversamente dal caso delle imposte, in questo si viene a configurare un'operazione di gestione esterna apparentemente simile a un'operazione di scambio, in quanto esiste una chiara **relazione economica tra il pagamento del tributo e l'erogazione diretta del servizio** a favore del contribuente-utente (la compensazione finanziaria dell'outflow reale non è rinviata a un momento successivo)
- L'APT è, al contempo, interessata da un flusso economico in uscita (servizio) e un flusso finanziario in entrata (tassa). I due flussi sono logicamente correlati: il singolo contribuente-utente paga la tassa per poter usufruire direttamente di un ben individuato servizio
- Tale fatto di gestione può essere rappresentato come segue:



## Le tasse (2)

- Sebbene più simile ad un'operazione di scambio di mercato, la tassa non copre l'intero **costo di produzione** del servizio: si ritiene che l'apprestamento di un servizio pubblico, per il quale si richiede il pagamento della tassa, pur generando benefici evidenti per coloro i quali richiedono una data prestazione, ne godono e pagano la relativa tassa, produca anche un vantaggio (**esternalità positiva**) per l'intera collettività alla quale, pertanto, è richiesto di sopportare una parte del costo della produzione mediante altre forme di prelievo tributario
- L'intensità espressa in termini monetari dell'outflow reale è maggiore di quella dell'inflow finanziario la quale è pari alla somma di denaro che, sotto forma di tassa, il contribuente-utente paga. In altre parole, il **valore proposto** del servizio ricevuto dal singolo contribuente-utente è **maggiore della somma pagata** a titolo di tassa

## Le tasse (3)

- Se ci trovassimo di fronte a un'operazione di scambio, la traduzione in termini monetari dell'intensità del flusso reale in uscita si otterrebbe come segue:

$$lor = Qv \times pv$$

Dove:

- $lor$  = intensità espressa in termini monetari di un outflow reale
- $Qv$  = quantità di bene o servizio venduto
- $pv$  = prezzo unitario di vendita

- Nel caso del pagamento di una tassa a fronte di un servizio pubblico, il parametro  $pv$  manca per definizione, in quanto i servizi di cui trattiamo non sono prodotti per lo scambio, ma per il consumo. La valorizzazione del flusso reale in uscita può ottenersi attraverso un'opportuna configurazione di costo unitario di produzione (ad es. il costo complessivo unitario  $Cpu$ , che approssimativamente rappresenta il valore proposto):

$$lor = Qa \times Cpu$$

## Tributi e proventi

- La riscossione dei tributi, o anche il semplice sorgere del diritto dell'APT a riscuoterli, genera una **variazione patrimoniale attiva** (aumento di uno stock attivo) che, non accompagnandosi a altra variazione negli elementi attivi o passivi del patrimonio aziendale, comporta un incremento dello stock netto (variazione attiva netta)
- Tale aumento individua un componente economico positivo che prende il nome di **provento** e si distingue dal ricavo in quanto:
  - I **ricavi** si realizzano in un'operazione di vendita, dunque sono misurati da prezzi di vendita che rappresentano la traduzione in termini monetari delle utilità incorporate nel prodotto (bene o servizio) ceduto, cioè sono una misura accettabile del valore riconosciuto dall'acquirente all'azienda venditrice
  - I **proventi** sono il quantum dei mezzi finanziari trasferiti dal singolo contribuente, dunque non correlabili alla quantità e alla qualità dei servizi pubblici utilizzati dallo stesso, ma determinati sulla scorta di base imponibile e aliquote, pertanto non rappresentando le utilità godute per effetto delle produzioni pubbliche

## I trasferimenti

- L'acquisizione dei trasferimenti genera un **flusso unilaterale di natura finanziaria** in entrata che provoca un aumento dello stock attivo di cui alle disponibilità liquide e, non accompagnandosi a altra variazione patrimoniale, comporta un aumento dello stock netto (variazione attiva netta). L'operazione può essere rappresentata come segue:



- I trasferimenti possono essere:
  - **Correnti**: destinati a finanziare le spese per il normale funzionamento dell'APT che li riceve
  - **In conto capitale**: destinati al finanziamento di investimenti durevoli dell'APT che li riceve, tale per cui si distinguerà la quota di provento di competenza economica del periodo e (inscritta fra i proventi del conto economico) e l'ammontare del provento anticipato pluriennale (da collocare fra gli elementi passivi del conto del patrimonio e che andrà diminuito di anno in anno in funzione della quota di competenza economica di ciascun esercizio)



## Lasciti e donazioni

- Nella concreta operatività, rappresentano operazioni marginali, che non danno origine a uno scambio di mercato propriamente detto, bensì generano un flusso unilaterale
- Nel caso in cui siano donati **beni in natura**, l'assenza di un prezzo di scambio implica la necessità di prendere come parametro di riferimento il valore che gli oggetti donati hanno sul mercato per definire in termini di variazione monetaria l'aumento di valore dello stock patrimoniale attivo che risulta interessato dall'operazione. Poiché tale variazione patrimoniale in aumento non si accompagna a altre variazioni patrimoniali, lo stock netto aziendale aumenta e si genera un componente economico positivo (**variazione attiva netta**) che, dato il carattere eccezionale del fatto di gestione, può qualificarsi come **straordinario**



## L'acquisizione delle risorse da fonte interna

- Si fa riferimento ad eventuali **utili derivanti da processi produttivi per lo scambio** (patrimoniale e/o d'impresa) che si svolgono nell'ambito dell'economia dell'APT
- Costituiscono **fonte aggiuntiva di mezzi finanziari** rispetto a quelli provenienti, in via diretta o indiretta (trasferimenti), sotto forma di tributi. Pertanto, rappresentano una condizione necessaria (ma non sufficienti) alla realizzazione in grado più elevato di soddisfacimento dei bisogni collettivi e/o al contenimento della pressione fiscale.
- Tuttavia, non è raro riscontrare che tali produzioni assorbano più risorse di quante ne generino. Infatti, è palese che l'interesse pubblico è, in alcune circostanze, diventato un paravento per giustificare iniziative irrazionalmente antieconomiche



Il nucleo produttivo per il consumo

L'acquisizione delle risorse

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI FIRENZE  
DISEI  
DIPARTIMENTO DI SCIENZE ECONOMICHE  
E STATISTICHE

## Verso il federalismo fiscale

➤ Dedicheremo al federalismo una specifica sezione .....

Elena Gori

{ 33 }

Il nucleo produttivo per il consumo

L'impiego delle risorse

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI FIRENZE  
DISEI  
DIPARTIMENTO DI SCIENZE ECONOMICHE  
E STATISTICHE

## L'impiego delle risorse acquisite

➤ Le possibilità di impiego delle risorse acquisite da fonte interna ed esterna sono:

- **Trasferimenti passivi** (ad altre aziende): generano un outflow unilaterale di natura finanziaria, con effetti economici, finanziari e patrimoniali dell'operazione di trasferimento di mezzi monetari in conto capitale da considerarsi in via speculare a quanto già osservato per i trasferimenti attivi
- **Acquisto di beni e servizi**: fatti di gestione esterna che individuano veri e propri scambi di mercato e generano due flussi di direzione opposta e di natura diversa e cioè un inflow di natura economica e un outflow di natura finanziaria, l'intensità dei quali si compensa al termine dell'operazione. Schematicamente si avrà:

```

graph LR
    APT[APT]
    AA[Altra azienda]
    AA -- "Inflow economico" --> APT
    APT -.- "Outflow finanziario" --> AA
  
```

Elena Gori

{ 34 }



## L'acquisto di beni (1)

➤ È fondamentale operare una distinzione a seconda che si tratti di:

- **beni a fecondità ripetuta** (durevoli, a lento rigiro o a utilizzo pluriennale): costituiscono la struttura dell'APT (immobilizzazioni materiali), cedono gradatamente le utilità o potenzialità di servizio che incorporano e sono, quindi, destinati a permanere durevolmente per garantire la continuità nel tempo della produzione dei servizi pubblici che l'APT intende erogare
- **beni a fecondità semplice** (a veloce rigiro o a utilizzo annuale): consentono l'attivazione della struttura già preordinata e, cedendo la loro utilità in un singolo atto produttivo, devono essere continuamente rinnovati



## L'acquisto di beni (2)

➤ La distinzione tra le due categorie di beni è rilevante ai fini delle **determinazioni contabili consuntive**:


- costituiranno **elementi del patrimonio aziendale** i beni a fecondità ripetuta per il valore delle utilità che ancora incorporano e cederanno nei successivi periodi e i beni a fecondità semplice che sono rimasti da utilizzare
- il valore delle utilità cedute dai beni durevoli (quote di ammortamento) e il valore dei beni a veloce a rigiro interamente impiegati nei processi produttivi diventano **componenti negativi del risultato economico di periodo**, confluiscono fra i costi annuali o di esercizio e rappresentano una quota della ricchezza consumata dall'APT, nell'arco temporale assunto a base del calcolo, per assolvere alla funzione della produzione per il consumo



Costo sostenuto ≠ costo di competenza economica

Il nucleo produttivo per il consumo

L'impiego delle risorse



UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI  
FIRENZE  
DISEI  
DIPARTIMENTO  
DI SCIENZE ECONOMICHE  
E SOCIALI

## L'acquisto di servizi


- Poiché il consumo dei servizi è contemporaneo al loro apprestamento, il costo sostenuto per acquistarli diventa interamente componente dei **costi annuali**
- Tuttavia, può accadere che il flusso reale attinente l'acquisizione del servizio si protragga e si esaurisca nel periodo amministrativo successivo a quello in cui il costo è stato sostenuto. In tal caso, al termine del periodo amministrativo in cui l'acquisto è stato portato a termine, si origina un elemento patrimoniale denominato **risconto attivo** per la quota di valore del servizio che deve essere ancora goduta, mentre costituisce costo annuale soltanto la quota di valore del servizio già utilizzata

Elena Gori

( 37 )

Il nucleo produttivo per il consumo

L'impiego delle risorse



UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI  
FIRENZE  
DISEI  
DIPARTIMENTO  
DI SCIENZE ECONOMICHE  
E SOCIALI

## L'output del processo produttivo (1)


- Una volta acquisiti, i fattori produttivi vengono combinati in opportuni processi di lavorazione dando origine ai fatti di gestione interna che sono rilevati mediante contabilità analitica
- L'output del processo produttivo finalizzato al consumo, nel nostro caso un servizio, è erogato dall'APT che, per tal via, entra nuovamente in relazione economica con le altre aziende che operano nel medesimo scenario, tuttavia non essendo concettualmente riconducibile a processi produttivi per lo scambio
- Le due ipotesi principali sono:
  1. Cessione di servizi senza alcuna diretta prestazione monetaria
  2. Cessione di servizi contro il pagamento di un corrispettivo (tassa) –già analizzata

Elena Gori

( 38 )

Il nucleo produttivo per il consumo

L'impiego delle risorse



UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI  
FIRENZE  
DISEI  
DIPARTIMENTO  
DI SCIENZE ECONOMICHE  
E SOCIALI


## L'output del processo produttivo (2)

- I servizi che vengono ceduti senza alcun corrispettivo diretto da parte di chi li utilizza sono i cc.dd. beni collettivi o beni pubblici puri che, in quanto tali, sono:
  - **non-rivali**: il costo marginale di fornitura di un bene a un individuo in più è pari a zero o almeno trascurabile
  - **non escludibili**: nessuno può essere escluso dai benefici derivanti dal consumo di tali beni una volta prodotti e ciò in quanto l'esclusione è tecnicamente e tecnologicamente impossibile o mettere in atto un meccanismo di esclusione è troppo costoso
- La produzione dei beni collettivi può, di fatto, essere finanziata solo con il prelievo fiscale
- Di norma, le APT, ovvero le aziende che introitano le imposte, producono direttamente i beni collettivi (che poi, di fatto, sono servizi). Tuttavia, le APT possono, in linea di principio, acquistare tali beni anche da produttori privati compensandoli con le risorse finanziarie acquisite con il prelievo fiscale

Elena Gori

{ 39 }

Il nucleo produttivo patrimoniale



UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI  
FIRENZE  
DISEI  
DIPARTIMENTO  
DI SCIENZE ECONOMICHE  
E SOCIALI

## Le attività del NPP (1)

- Diversamente dalla produzione per il consumo, la produzione patrimoniale è informata alle **logiche dello scambio di mercato**. Ad ogni modo, i processi che si svolgono nel NPP si trovano in posizione subordinata e strumentale rispetto a quelli svolti nel NPC
- La formazione del NPP ha origine, per solito, dal risparmio generatosi nell'ambito del NPC e opportunamente investito nell'acquisizione dei beni fruttiferi più idonei a procurare ricavi, che data la loro origine si denominano propriamente rendite.
- La dottrina italiana più autorevole suole ricondurre al NPP le seguenti classi di operazioni:
  - investimenti redditizi, inclusa la concessione di prestiti onerosi
  - conduzione degli investimenti realizzati
  - disinvestimenti, inclusi i rimborsi dei prestiti onerosi concessi

e per estensione:

- contrazione e rimborso di debiti di finanziamento

Elena Gori

{ 40 }

## Le attività del NPP (2)

- Ciascuna delle classi di fatti amministrativi considerati implica il generarsi di fatti di **gestione esterna** lo svolgersi dei quali genera flussi, economici e finanziari, e conseguenti variazioni di stock aziendali
- Quanto alla permanenza dei beni fruttiferi nell'ambito dell'economia dell'APT, osserviamo che gli investimenti si sogliono distinguere in immobilizzati e disponibili, a seconda della loro maggiore o minore disponibilità (non in relazione alla tipologia di bene)

## La gestione patrimoniale ordinaria (1)

- La conduzione del patrimonio redditizio comporta il conseguimento di rendite e il sostenimento di costi, propriamente detti patrimoniali che, nel loro insieme, individuano la cosiddetta **gestione patrimoniale ordinaria**. Di seguito, alcuni esempi di rendite e costi patrimoniali ordinari:
  - rendite patrimoniali ordinarie: interessi su titoli obbligazionari, dividendi azionari, fitti attivi, interessi su mutui attivi, canoni per enfiteusi ecc.
  - costi patrimoniali ordinari: premi assicurativi, manutenzione e riparazione ordinaria, pulizia, retribuzione del personale addetto alla sorveglianza o all'amministrazione, oneri bancari relativi alla custodia e gestione dei titoli, interessi su mutui passivi, consumi di beni a fecondità semplice, quote di ammortamento di beni durevoli ecc.

## La gestione patrimoniale ordinaria (2)

- La conduzione del patrimonio redditizio comporta il conseguimento di rendite e il sostenimento di costi, propriamente detti patrimoniali che, nel loro insieme, individuano la cosiddetta **gestione patrimoniale ordinaria**. Le operazioni ordinarie di cui alla percezione di rendite e al sostenimento di costi danno luogo a veri e propri scambi di mercato onde restano valide tutte le considerazioni già svolte in precedenza
- Di seguito, alcuni esempi di rendite e costi patrimoniali ordinari:
  - rendite patrimoniali ordinarie: interessi su titoli obbligazionari, dividendi azionari, fitti attivi, interessi su mutui attivi, canoni per enfiteusi ecc.
  - costi patrimoniali ordinari: premi assicurativi, manutenzione e riparazione ordinaria, pulizia, retribuzione del personale addetto alla sorveglianza o all'amministrazione, oneri bancari relativi alla custodia e gestione dei titoli, interessi su mutui passivi, consumi di beni a fecondità semplice, quote di ammortamento di beni durevoli ecc.

## La gestione patrimoniale ordinaria (3)

- Le rendite e i costi ricordati hanno, generalmente, valenza annuale onde, salva l'ipotesi della formazione di risconti passivi e/o attivi, esse sono interamente di competenza economica dell'esercizio in cui si è avuta la manifestazione finanziaria correlativa (diritto a riscuotere/riscossione di una rendita oppure obbligo a pagare/pagamento di una spesa)
- Qualora l'APT abbia assunto l'obbligo di far godere per un arco di tempo pluriennale dell'uso di un bene immobile di sua proprietà, a fronte dell'inflow finanziario (riscossione della rendita) si genera un elemento patrimoniale passivo (rendita anticipata pluriennale) che individua un obbligo economico di durata pluriennale
- Ai fini della determinazione della situazione quali-quantitativa del patrimonio aziendale e del correlativo risultato economico di esercizio, occorre quantificare in termini monetari la quota di servizio goduta dal conduttore del bene immobile; il valore determinato rappresenta la **rendita di competenza economica** di quel dato esercizio, mentre le quote di servizio ancora da cedere individuano il valore di un elemento passivo del patrimonio aziendale (un obbligo a rendere un servizio per un arco di tempo futuro), cioè la **rendita pluriennale da affitti**

## La gestione patrimoniale straordinaria

- Nell'ambito del NPP vi sono delle attività che, dato il loro carattere di non ricorrenza, vengono denominati straordinari e che danno luogo al sorgere di **rendite e costi straordinari**
  
- Vi rientrano:
  1. operazioni di investimento in beni fruttiferi (di cui si è già discusso)
  2. operazioni di disinvestimento dei medesimi cespiti e di accensione
  3. rimborso di debiti e crediti di finanziamento, in particolare mutui attivi e passivi

## Disinvestimento di cespiti patrimoniali

- Si possono verificare tre ipotetiche situazioni:
  1. il valore contabile del bene (costo storico – quote di ammortamento accantonate) è **superiore** al valore di vendita. In tal caso, la permutazione degli elementi del patrimonio si accompagna a una riduzione dello stock netto o differenziale (variazione passiva netta) e genera una minusvalenza da realizzo che rappresenta una sopravvenienza passiva
  2. il valore contabile del cespite risulta **pari** al valore di vendita. In tale ipotesi, certo non frequente, le variazioni intervenute negli elementi del patrimonio aziendale si compensano completamente e lo stock netto risulta invariato
  3. il valore contabile del bene è **inferiore** al valore di vendita. Il patrimonio aziendale subisce una variazione attiva per un valore superiore a quella passiva corrispondente e, pertanto, lo stock netto aumenta (variazione attiva netta). L'APT consegue una plusvalenza da realizzo che configura una sopravvenienza attiva.
- Le sopravvenienze attive e passive costituiscono, rispettivamente, esempi di rendite e costi patrimoniali di natura straordinaria

Il nucleo produttivo  
patrimoniale



## ContraZIONE ed estinzione di debiti e crediti di finanziamento (1)

➤ Consideriamo, a titolo di esempio, le vicende gestionali relative ad un mutuo passivo. Il ricevimento del prestito e la sua successiva restituzione, considerati nel loro insieme, consentono di distinguere:

### 1. un rapporto di cambio

- L'APT riceve mezzi monetari in prestito e, successivamente, li restituisce nel medesimo ammontare. In contropartita, si danno oggetti della medesima natura di quelli ricevuti, ossia mezzi monetari onde si generano, in tempi successivi, un flusso finanziario in entrata (al momento della concessione del prestito) e uno o più flussi finanziari in uscita (al momento del rimborso in una o più soluzioni).
- Da un punto di vista patrimoniale, ciò genera un aumento dello stock attivo di cui alle disponibilità liquide e un correlato incremento di uno stock passivo relativo al debito contratto. Al momento del rimborso, l'effetto patrimoniale sarà esattamente opposto con una con-temporanea e uguale diminuzione di uno stock attivo e di uno stock passivo

Elena Gori

{ 47 }

Il nucleo produttivo  
patrimoniale



## ContraZIONE ed estinzione di debiti e crediti di finanziamento (2)

### 2. un rapporto di scambio

- L'APT riceve dal soggetto finanziatore il servizio d'uso delle risorse finanziarie e lo remunera attraverso il pagamento degli interessi. Si genera un flusso reale in entrata, la cui intensità, espressa in termini monetari, misura il costo del servizio goduto dall'APT e un corrispondente outflow finanziario, l'intensità del quale individua l'uscita monetaria
- Da un punto di vista patrimoniale, ciò implica una diminuzione dello stock finanziario di cui alle disponibilità liquide che, non accompagnandosi a altra variazione patrimoniale, comporta una diminuzione dello stock netto aziendale (variazione passiva netta), pari al costo per interessi passivi, remunerazione dovuta al soggetto finanziatore per il servizio goduto

Elena Gori

{ 48 }



Il nucleo produttivo patrimoniale

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI FIRENZE  
DISEI  
DIPARTIMENTO DI SCIENZE ECONOMICHE  
E STATISTICHE

## Il nucleo produttivo patrimoniale in sintesi

- Investimenti redditizi (inclusa la concessione di prestiti onerosi)
  - immobilizzati
  - disponibili
 } secondo la permanenza nella APT
- Conduzione degli investimenti realizzati
  - rendite
  - costi
 } gestione patrimoniale ordinaria
- Disinvestimenti
  - Il valore contabile del bene è superiore al prezzo di vendita → minusvalenza da realizzo (sopravvenienza passiva)
  - Il valore contabile del bene è pari al valore di vendita
  - Il valore contabile del bene è inferiore al valore di vendita → plusvalenza da realizzo (sopravvenienza attiva)
 } gestione patrimoniale straordinaria
- ContraZIONE e rimborso di debiti di finanziamento

Elena Gori

49

Il nucleo produttivo d'impresa

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI FIRENZE  
DISEI  
DIPARTIMENTO DI SCIENZE ECONOMICHE  
E STATISTICHE

## I processi del NPI (1)

- Sono relativi a beni e servizi **destinati alla vendita** svolti nell'APT (produzione in economia): si tratta di prodotti che presentano il carattere della completa divisibilità dei benefici e per i quali, se la produzione non è esercitata in regime di monopolio, esiste la possibilità per il consumatore di rivolgersi anche a aziende private, con o senza scopo di lucro
- Una parte rilevante di questi servizi è resa dalle APT locali, essendo prevalentemente riservata allo Stato la produzione dei beni collettivi (ad es., trasporto urbano, somministrazione di elettricità, acqua e gas, vendita di medicinali, servizi sportivi e ricreativi, servizi socio-assistenziali, mense, musei, parcheggi, teatri ecc.)
- Lo svolgimento dei processi produttivi in questione può essere realizzato:
  1. in modo diretto
  2. in modo indiretto con controllo finanziario
  3. in modo indiretto senza controllo finanziario

Elena Gori

50

## I processi del NPI (2)

- I fatti di gestione esterna che interessano l'economia dell'APT, nelle ipotesi ricordate, sono tutti riconducibili allo **scambio di mercato**
- Se l'azienda che produce o distribuisce il servizio pubblico è finanziariamente controllata o partecipata dall'APT, i fatti amministrativi rilevanti per l'economia dell'APT (sottoscrizione e cessione di azioni o quote, riscossione di dividendi, copertura delle perdite, concessioni di prestiti ecc.) rientrano certamente **nell'ambito del NPP** e non del NPI
- Alcuni importanti servizi possono essere prodotti per lo scambio di mercato, ma **non in situazione di concorrenza**: condizioni tecniche e naturali rendono più efficiente la presenza di unico produttore (monopolio naturale). In precedenza, prevaleva la produzione pubblica diretta o il ricorso alla concessione a terzi della produzione del servizio, mentre di recente sono prevalse attività di regolazione che hanno consentito forme di competizione. Spesso, la proprietà e la gestione della rete sono affidate a un'azienda pubblica, mentre l'erogazione del servizio può essere svolta da più aziende in competizione regolata fra loro che pagano una tariffa per accedere alla rete

## Produzione in modo diretto – in economia

- Avviene assegnando una porzione delle risorse già disponibili nell'ambito dell'APT alla produzione di specifici beni e servizi da destinare alla vendita **svolti nell'APT**
- È una soluzione idonea allo svolgimento di processi produttivi molto **semplificati**, privi di rilevanza industriale, che non richiedono particolari professionalità e/o ingenti investimenti, non necessitano di significative autonomie (piccoli musei e teatri, farmacia comunale, impianti sportivi)
- I risultati patrimoniali, finanziari e economici della produzione per lo scambio si confondono con quelli della **gestione complessiva** e rientrano nell'NPI. Si tratta, oramai, di un'ipotesi che possiamo definire residuale, posto che si privilegiano le altre modalità di gestione (esternalizzazione)

Il nucleo produttivo  
d'impresa



## Produzione indiretta con controllo finanziario

- Avviene tramite la costituzione, ex novo, di un'azienda **giuridicamente distinta dall'APT**, ma finanziariamente controllata o almeno partecipata dalla stessa APT, alla quale è assegnata, con apposito contratto, specificamente la produzione di determinati beni e servizi per lo scambio di mercato;
- In effetti, si viene a costituire una diversa unità economica (retta in forma giuridica pubblica o privata) con soggetto economico pubblico, dotata di autonomia dagli organi dell'APT, con proprio personale, conti annuali **distinti da quelli dell'APT** e, quindi, separate risultanze patrimoniali, finanziarie ed economiche (affidare, per esempio, il servizio di trasporto pubblico urbano di più Comuni a una società per azioni il cui capitale sociale è conferito dai Comuni medesimi; affidare la gestione delle attività di assistenza sociale e socio-sanitaria di un territorio provinciale a un consorzio pubblico fra Comuni e Azienda Unità Sanitaria Locale).

Elena Gori

{ 53 }

Il nucleo produttivo  
d'impresa



## Produzione indiretta senza controllo finanziario

- Avviene attribuendo, con apposito contratto, a un'azienda, **giuridicamente distinta dall'APT**, la produzione di determinati beni e servizi per lo scambio di mercato. Tali terze aziende sono normalmente private, già operanti nei settori produttivi di riferimento (affidare, per esempio, la gestione delle residenze sanitarie assistite comunali a una cooperativa sociale)
- Le **disposizioni normative** regionali, nazionali e europee regolano le modalità e le condizioni da rispettare per potere svolgere in economia o affidare all'esterno, a aziende pubbliche e private, le produzioni dei servizi pubblici, così come sono regolate le modalità attraverso le quali selezionare l'eventuale socio privato di minoranza di una società di capitale a maggioranza pubblica cui affidare la gestione di un servizio, dovendosi tutelare i principi della concorrenza per il mercato e nel mercato
- Inoltre, alcuni specifici servizi pubblici locali sono regolati da **normative di settore**

Elena Gori

{ 54 }

Il nucleo produttivo d'impresa

**Il nucleo produttivo d'impresa in sintesi**

- I processi produttivi di beni e servizi destinati alla vendita possono essere realizzati:

in modo diretto → Produzione “in economia”

in modo indiretto (con controllo finanziario) → Costituzione di una diversa unità economica, giuridicamente autonoma (contratto di servizio)

in modo indiretto (senza controllo finanziario) → Ci si rivolge ad altre aziende, normalmente private

e in caso di monopolio naturale? → Proprietà e gestione della rete → APT

→ Erogazione del servizio → Az. Priv.

Autorità di regolazione

55

**Alcune osservazioni:**

- Se ripensiamo al concetto di 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.
- ..e lo rileggiamo alla luce dei vari nuclei produttivi.....
  - Valore proposto → costi di produzione
  - Valore riconosciuto → soddisfazione dei bisogni

Elena Gori

56

## Valore proposto e valore riconosciuto

- Le considerazioni finora proposte consentono di approfondire il concetto di valore pubblico nella prospettiva economico-aziendale, per cui occorre:
  - distinguere fra **valore proposto** e **valore riconosciuto** tanto in termini concettuali che di misurazione
  - tenere presente che la misura del valore, proposto e riconosciuto, va sempre riferita a un periodo di tempo e può riguardare tutta la produzione svolta o solo una parte

## Il valore proposto

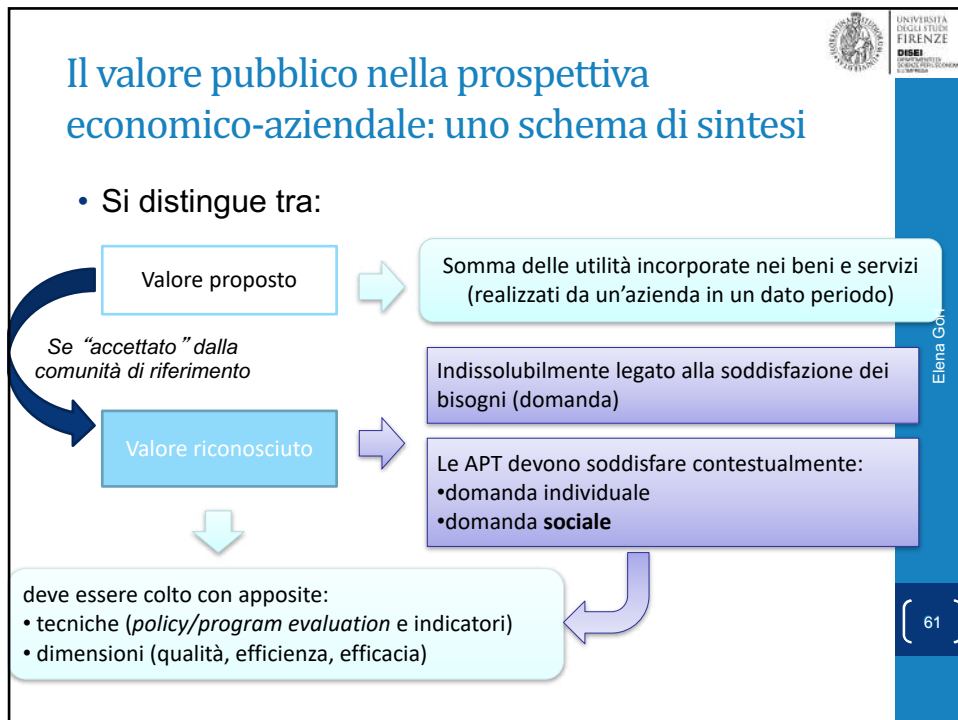
- Il valore proposto è la **somma delle utilità** incorporate nei beni e nei servizi realizzati da un'azienda in un dato periodo e è quindi sintesi della quantità e della qualità degli output prodotti per essere ceduti
- La misura del valore proposto si determina computando i costi di produzione di competenza di un dato periodo. I costi dei quali si tratta possono essere riferiti a una o più produzioni svolte da un'azienda. La determinazione del valore proposto discende in sostanza, dalla **contabilizzazione dei fatti di gestione interna**, onde il suo ammontare dipende dal grado di efficienza raggiunto nei processi di acquisto e di utilizzo dei fattori produttivi. Ciò vale per ogni azienda, anche per le APT
- Le APT possono avere difficoltà nel determinare il valore proposto essendo, in molti casi, ancora sprovviste del sistema di contabilità idoneo a rilevare in modo corretto i costi della produzione (contabilità economica analitica)

## Il valore riconosciuto (1)

- Il valore riconosciuto è legato alla **soddisfazione dei bisogni** (domanda): un bene o un servizio vale non solo in quanto è stato prodotto e quindi incorpora delle utilità, ma perché qualcuno lo richiede e utilizzandolo soddisfa un proprio bisogno
- Quando l'azienda vende i suoi output in situazioni di concorrenza, il consenso dei consumatori è facilmente rilevabile: le somme che i clienti di un'azienda sono stati disposti a pagare per acquistare i suoi prodotti sono una misura attendibile del valore riconosciuto alla sua produzione
- Tuttavia, la gestione caratteristica delle APT si sostanzia nella **produzione per il consumo**, laddove la possibilità o la volontà di vendere mancano per definizione: i valori economici positivi riconducibili alla produzione per il consumo non sono ricavi, ma proventi di natura tributaria (imposte, trasferimenti attivi e in misura minore tasse). Inoltre, molti servizi pubblici sono prodotti in regime di monopolio (per necessità o per scelta politica) e utilizzarli può essere obbligatorio onde l'uso del servizio, spesso, non deriva da una scelta individuale

## Il valore riconosciuto (2)

- La specificità delle APT risiede nel fatto che esse, entro vincoli di compatibilità economica, devono soddisfare contestualmente bisogni sia **individuali** sia **collettivi** (i bisogni di ciascuno e di tutti, la domanda individuale e la domanda sociale) senza peraltro potere selezionare i segmenti di mercato più redditizi
  - **Dimensione individuale:** il consenso non può essere espresso per mezzo dei ricavi da vendita perché questi mancano; tuttavia, coinvolgendo gli utenti nei processi di definizione dei contenuti dei servizi, di determinazione e di misurazione delle performance, è certamente possibile misurare il loro gradimento, l'efficienza, la qualità e l'efficacia dei servizi pubblici resi.
  - **Dimensione collettiva:** le APT sono chiamate a definire, attuare e valutare politiche pubbliche finalizzate al conseguimento di obiettivi sociali, volte a rispondere a bisogni collettivi. Un'accettabile approssimazione della misura della dimensione collettiva del valore pubblico riconosciuto è l'impatto delle politiche pubbliche, ovvero la stima della misura in cui si sono generati gli effetti voluti sul problema collettivo da aggredire per effetto delle attività programmate e poste in essere



## RICORDA:

- Il nucleo produttivo patrimoniale e quello di impresa sono STRUMENTALI rispetto al nucleo produttivo per il consumo
- E' quindi importante riuscire a determinare il contributo positivo o negativo di ciascun nucleo nell'economia dell'APT
- Nuclei produttivi complessi → no indicatore sintetico di natura contabile
- Se si gestisce un'attività di impresa esternalizzando il servizio ad una partecipata allora i risultati dell'attività appartengono al NPP e non al NPI

Elena Gori

[ 62 ]