

# Corso di Public Management and Accounting

## *Laurea magistrale in Accounting e Libera Professione*

### Il processo di definizione delle strategie nelle amministrazioni pubbliche

A.A. 2018/2019

Mussari – Cap. 5



UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI  
FIRENZE  
DISE  
DIPARTIMENTO  
DI SCIENZE ECONOMICHE  
E SOCIALI

Elena Gori

{ 2 }

## Il posizionamento strategico

- Il posizionamento strategico di un'azienda può essere definito come la sua collocazione nell'ambiente ossia il rapporto con i mercati di sbocco a cui si rivolge e quelli di acquisizione dei fattori produttivi
  - portafoglio dei beni e servizi prodotti
  - formule di produzione (make or buy)
  - sistemi di finanziamento della produzione
  - atteggiamento nei confronti dei concorrenti (collaborazione o conflitto), dei fornitori e del contesto sociale
- Questa definizione ha senso anche per la PA?



UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI  
FIRENZE  
DISE  
DIPARTIMENTO  
DI SCIENZE ECONOMICHE  
E SOCIALI

## Proviamo a riflettere.....

- Gli elementi del posizionamento strategico individuati per le aziende, sono riscontrabili anche nelle PA?
  - non dimentichiamoci che la PA è un'azienda
  - tuttavia cambiano le priorità e le finalità



Elena Gori

3

## Azienda privata vs azienda pubblica: elementi del posizionamento strategico

Elementi del posizionamento strategico	Azienda privata	Azienda pubblica
Portafoglio di beni e servizi prodotti	Scelta sulla base della massimizzazione del profitto o della crescita dimensionale	Scelta sulla base dei bisogni e secondo logiche di distribuzione del beneficio sociale
Formule di produzione (make or buy)	minimizzazione dei costi, flessibilità produttiva, attenzione alla qualità delle componenti del prodotto/servizio	flessibilità produttiva, ricerca di soggetti specializzati, attenzione alla qualità delle componenti del prodotto/servizio
Sistemi di finanziamento adottati	Fonti interne/esterne	Tariffe, imposte, tasse, contributi, ecc.
Scelta dei destinatari (clienti/utenti)	Prioritari i livelli di costo e di ricavo e del conseguente utile	Massima accessibilità a cittadini-utenti "prioritari"



Elena Gori

4

## Vediamo un esempio: posizionamento strategico di una biblioteca comunale (1/4)

- Anche il servizio di biblioteca comunale deve “fare i conti” con la scarsità di risorse → si impone quindi una pluralità di scelte, fra loro molto spesso alternative, da attuare.
- La mission della biblioteca è generalmente la promozione della lettura e dell’accesso alla cultura in generale
- La scelta degli utenti da privilegiare richiede coerenza con il mix di servizi e prodotti individuato
- Dalla scelta del mix di utenti/servizi/prodotti, derivano ulteriori decisioni legate alla modalità di produzione e di finanziamento



UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI  
FIRENZE  
DISEI  
DIPARTIMENTO  
SCIENZE PEDAGOGICHE  
E DIDATTICHE

Elena Gori

5

## Vediamo un esempio: posizionamento strategico di una biblioteca comunale (2/4)

Elementi del posizionamento strategico	Scelte di posizionamento strategico
Scelta dei destinatari	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Studenti, giovani, bambini</li> <li>• Professionisti, studiosi, amanti della lettura, della musica e del cinema</li> <li>• Pensionati e casalinghe</li> <li>• Soggetti socialmente svantaggiati: stranieri, cittadini con basso livello culturale, disabili, ecc.</li> </ul>
Scelta del mix di prodotti	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Libri colti</li> <li>• Libri divulgativi e creativi</li> <li>• Libri stranieri (in lingua)</li> <li>• Fumetti</li> <li>• Riviste</li> <li>• Quotidiani</li> <li>• CD musicali</li> <li>• DVD cinematografici</li> <li>• Postazioni web</li> <li>• Banche dati</li> </ul>



UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI  
FIRENZE  
DISEI  
DIPARTIMENTO  
SCIENZE PEDAGOGICHE  
E DIDATTICHE

Elena Gori

6


 UNIVERSITÀ  
 DEGLI STUDI  
 FIRENZE  
 DISEI  
 Dipartimento di  
 Scienze della  
 Informazione

## Vediamo un esempio: posizionamento strategico di una biblioteca comunale (3/4)

Elementi del posizionamento strategico	Scelte di posizionamento strategico
Scelta del mix di servizi	<ul style="list-style-type: none"> <li>Studio individuale con libri in prestito</li> <li>Lettura di materiale ascoltato di DVD, fruizione di film presso la biblioteca</li> <li>Prestiti di materiale multimediale</li> <li>Ludoteca</li> <li>Circoli di lettura</li> <li>Manifestazioni culturali (cineforum, lettura testi da parte di attori, ecc.)</li> <li>Informazione civica (informagiovani, sportello volontariato, sportello vacanze socialmente responsabili, ecc.)</li> </ul>
Formula di produzione	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gestione in economia (diretta)</li> <li>Gestione mediante azienda comunale</li> <li>Gestione mediante azienda intercomunale</li> <li>Esteralizzazione parziale di alcuni servizi (catalogazione, acquisti, ICT, ecc.)</li> <li>Esteralizzazione del servizio (cooperativa, associazione, fondazione, ecc.)</li> </ul>


 UNIVERSITÀ  
 DEGLI STUDI  
 FIRENZE  
 DISEI  
 Dipartimento di  
 Scienze della  
 Informazione

## Vediamo un esempio: posizionamento strategico di una biblioteca comunale (4/4)

Elementi del posizionamento strategico	Scelte di posizionamento strategico
Individuazione delle fonti di finanziamento	<ul style="list-style-type: none"> <li>Risorse proprie del Comune</li> <li>Quota di iscrizione al servizio</li> <li>Tariffa per singoli servizi (prestito DVD recenti o musicali, accesso web, ecc.)</li> <li>Tariffa per eventi (cineforum, spettacoli per bambini e non, ecc.)</li> <li>Fundraising da filantropi</li> <li>Sponsor</li> <li>Lavoro svolto gratuitamente da volontari</li> </ul>

Elena Gori

8

## La complessità del posizionamento strategico

- Dipende dal tipo di PA
  - Stato o enti territoriali in generale: posizionamento strategico molto complesso → paradosso del welfare → più elevato è il livello economico e culturale della società, maggiore è la capacità di questa di segnalare i bisogni non soddisfatti al mercato e dalle stesse amministrazioni pubbliche. Al contrario, quanto più lo stato è debole e/o inefficace e la società non conosce sviluppo, tanto meno significativa sarà la pressione esterna dell'opinione pubblica
  - Enti funzionali e imprese pubbliche (Università, ENEL, Trenitalia, ecc.): presentano mission più settoriali e specifiche
- Qualunque sia la mission e la sua ampiezza occorre comunque definire una strategia che necessariamente risente anche degli aspetti politici



Elena Gori

[ 9 ]

## Strategia e politica

- La qualificazione della strategia è una decisione tipicamente politica, che viene assunta dagli organi rappresentativi
  - inevitabilmente vengono privilegiati alcuni segmenti sociali mentre altri sono penalizzati
- Se la politica individua la strategia, i “tecnici”, la dirigenza individuano le modalità di attuazione
  - scontro tra politici e dirigenza → mai sentito parlare di divergenze tra Governo e RGS in termini di copertura finanziaria??????
  - Per ovviare a questo “problema” alcuni Stati utilizzano il c.d spoil system



Elena Gori

[ 10 ]

## Cerchiamo di spiegare meglio: i modelli per l'attuazione delle politiche

- 2 modelli diversi:
  - Il modello dell'amministrazione professionale-neutrale
  - Il modello spoil system



Elena Gori

[ 11 ]

## Il modello di amministrazione "professionale-neutrale"

- Separazione dei poteri
- Esplicitazione dei principi e dei criteri di corretta amministrazione
- Tipico del nostro Stato



Elena Gori

[ 12 ]

## La scelta fiduciaria: il modello spoil system

- Tipico USA
- Si basa sul meccanismo della scelta fiduciaria
- Pro e contro: interferenza dei politici nelle scelte tecniche, interferenza dei tecnici nelle scelte politiche



Elena Gori

[ 13 ]

## Decisioni strategiche, decisioni operativa

- La strategia è un'attività di scelta e comporta l'assunzione di decisioni, queste vengono "tradotte" mediante l'attività di pianificazione in linee di azione di medio/lungo periodo
  - Ricorda: si tratta di decisioni politiche!
- Le decisioni operative sono invece una diretta conseguenza di quelle strategiche e sono finalizzate all'attuazione concreta di quanto definito dall'attività di pianificazione nel breve periodo
  - Ricorda: si tratta di decisioni tecniche!



Elena Gori

[ 14 ]



UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI  
FIRENZE  
DISEI  
DIPARTIMENTO  
SCIENZE ECONOMICHE  
E FINANZIARIE

## Pianificazione e programmazione

- Pianificazione e programmazione non sono sinonimi
- Pianificazione → individuazione di indirizzi guida, delle scelte strategiche effettuate → Politiche e piani dal contenuto prevalentemente descrittivo con l'indicazione delle scelte per il futuro
- Programmazione → traduzione degli orientamenti e degli indirizzi futuri → predisposizione di Programmi finalizzati a verificare la compatibilità economico-finanziaria delle scelte pianificate
- NB La distinzione non deriva solamente dall'arco temporale di riferimento ma anche dalla natura e dal contenuto

Elena Gori

( 15 )



UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI  
FIRENZE  
DISEI  
DIPARTIMENTO  
SCIENZE ECONOMICHE  
E FINANZIARIE

## Schematicamente: Pianificazione e Programmazione

	Pianificazione	Programmazione
Scopo/ funzione	Indirizza e guida, con gradi di dettaglio diversi, il futuro dell'azienda pubblica	Traduce orientamenti e indirizzi futuri in termini economici e finanziari
Strumenti	<b>Politiche e Piani</b> (rappresentazione dei valori relativi alle operazioni contenute nei programmi, orizzonte m/l termine)	<b>Programmi</b> (rappresentazione dei valori relativi alle operazioni contenute nei piani, orizzonte b/termine)
Documenti più significativi	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Decisione di finanza pubblica (Stato)</li> <li>✓ Piano regionale di sviluppo (regioni)</li> <li>✓ Documento unico di programmazione (enti locali)</li> </ul>	Bilanci di previsione (verificano la compatibilità economico-finanziaria delle scelte programmatiche)

Elena Gori

( 16 )

## Decidere sul futuro: Pianificazione e programmazione

- È sempre difficile → scenari caratterizzati da forte complessità ed elevata dinamicità → collegati a specifiche leggi
- Oggi ancora di più vista la scarsa stabilità e la forte turbolenza ambientale dello scenario → gli ingranaggi che regolano le relazioni causali fra domanda e offerta di intervento pubblico sono sempre più complessi
- Inutilità di programmi e piani? NO, vi è infatti una stretta correlazione positiva tra l'instabilità dei contesti ambientali e organizzativi e la necessità di non lasciare le APT prive di punti di riferimento
  - Necessità di una costante verifica tra risultato realizzato (performance conseguita) e risultato ipotizzato (performance attesa)



Elena Gori

( 17 )

## I cicli di programmazione e pianificazione nella PA

- Sono lunghi e articolati → il grado di complessità dipende dalla dimensione dell'azienda
- Il momento conclusivo del ciclo corrisponde all'approvazione del Bilancio Pluriennale (BP) al 31.12 di ogni anno → collegato ad altri documenti
- Il processo di programmazione più articolato è quello dello Stato e su di esso ci soffermeremo per due ragioni
  1. Funge da modello di riferimento per tutte le aziende pubbliche
  2. Coinvolge anche Regioni e enti locali e ne influenza i cicli di programmazione e pianificazione



Elena Gori

( 18 )

## Il ciclo di programmazione finanziaria del bilancio dello Stato (1/3)

- Fate attenzione, esamineremo solo la parte relativa alla programmazione...
- Entro il **10 aprile** deve essere presentato alle Camere il **DEF** (Documento di Economia e Finanza) che contiene anche il Programma di Stabilità e il Programma Nazionale di Riforma (PNR)
  - il DEF è un documento fondamentale perché contiene gli obiettivi di riduzione del debito, gli obiettivi di politica economica per il triennio successivo, l'aggiornamento delle previsioni per l'anno in corso, l'indicazione dell'evoluzione economico-finanziaria internazionale e gli obiettivi programmatici



Elena Gori

19

## Il ciclo di programmazione finanziaria del bilancio dello Stato (2/3)

- Dopo che le Camere hanno esaminato il **DEF**, questo deve essere inviato entro il **30 aprile** al **Consiglio dell'Unione Europea e alla Commissione Europea**
- Entro il **31 maggio** viene approvato il **Rendiconto Generale dello Stato** relativo all'anno precedente (si chiude il ciclo relativo all'anno n-1 e si ottengono info significative su esito gestione anno precedente)
- Entro il **27 settembre**, sulla base delle indicazioni europee e degli andamenti macroeconomici e di finanza pubblica deve essere approvata la **Nota di aggiornamento del DEF**
- Entro il **15 ottobre** deve essere presentata alla Commissione Europea e all'Eurogruppo il **Progetto di documento programmatico di bilancio**
- Entro il **20 ottobre** dovrà essere illustrata alle Camere lo stato di attuazione del DEF e della Nota di aggiornamento all'interno del **Disegno di legge di Bilancio**



Elena Gori

20

## Il ciclo di programmazione finanziaria del bilancio dello Stato (3/3)

- Entro il **31 dicembre** dovrà essere approvato il **bilancio di previsione per l'anno successivo**
- Entro il mese di **gennaio** vengono presentati alle Camere i disegni di legge collegati alla manovra finanziaria (cd **Collegati alla Finanziaria**)



UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI  
FIRENZE  
DISEI  
DIPARTIMENTO  
DI SCIENZE ECONOMICHE  
E SOCIALI

Elena Gori

( 21 )

## Se vogliamo schematizzare l'iter

### Programmazione economica e finanziaria dell' APTS

10-apr	Presentazione DEF
30-apr	Presentazione alle istituzioni europee del programma di stabilità e del programma nazionale (parti del DEF)
	Relazione sulla situazione economica del Paese
31-mag	Conto del Bilancio e Conto del Patrimonio di ogni ministero
	Rendiconto generale dello Stato relative all'esercizio precedente
30-giu	Disegno di legge di assestamento per l'esercizio in corso
	Disegno di legge di approvazione del rendiconto dell'esercizio precedente
27-set	Nota di aggiornamento al DEF
	Stato di attuazione del DEF
15- 20 -ott	Progetto di documento di bilancio
	Disegno di legge di bilancio per l'anno successivo
31-dic	Approvazione del Bilancio di previsione per l'anno successivo e della manovra di finanza pubblica
31 gennaio anno successivo	Ddl collegati alla manovra di finanza pubblica



UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI  
FIRENZE  
DISEI  
DIPARTIMENTO  
DI SCIENZE ECONOMICHE  
E SOCIALI

Elena Gori

( 22 )



## I documenti contabili delle aziende pubbliche territoriali (APT)

- Le APT utilizzano documenti contabili, preventivi e consuntivi, al fine di evidenziare i risultati che sono scaturiti dalle operazioni gestionali relative ad un certo periodo, futuro o già trascorso, in modo da predisporre informazioni utili per gli organi aziendali e per gli stakeholder interessati a quei risultati.
- I bilanci delle APT sono redatti contrapponendo due serie di valori, positivi e negativi, fra loro correlate la cui differenza individua il risultato delle operazioni di gestione che hanno determinato quei valori.
  - Periodo futuro → Bilancio preventivo o di previsione
  - Periodo passato → Rendiconto