

# Programmazione e controllo delle aziende pubbliche. Aspetti introduttivi e concettuali

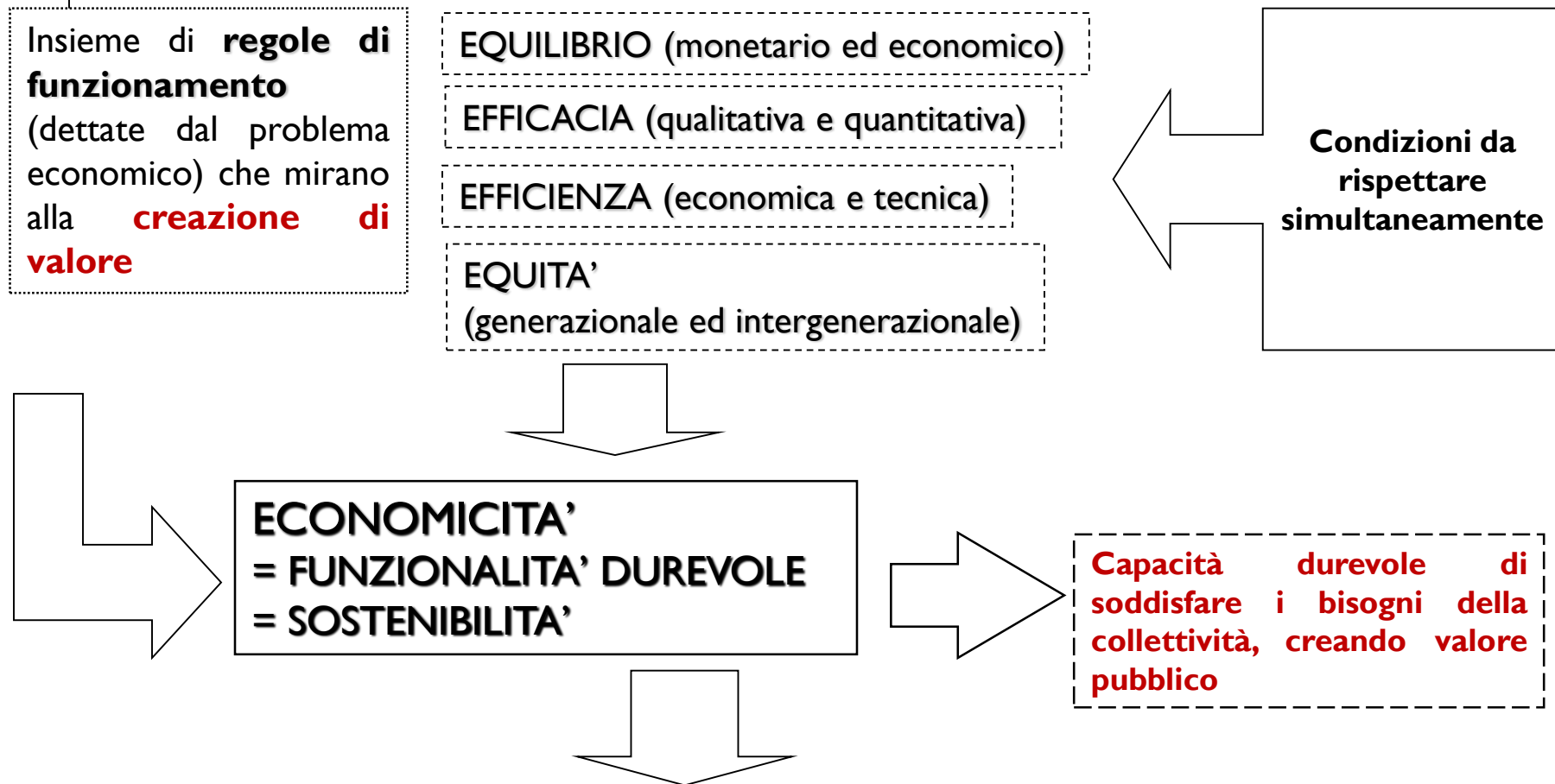
# Sommario

- ▶ Programmazione e controllo delle aziende pubbliche.  
Introduzione
- ▶ L'approccio aziendale per il governo delle aziende pubbliche
- ▶ Il modello manageriale come risposta operativa
- ▶ Il contesto di applicazione: l'azienda pubblica
- ▶ Ripasso di alcuni aspetti concettuali. Focus sul concetto di azienda pubblica. Il settore pubblico allargato e le unità che lo compongono

# Programmazione e controllo delle aziende pubbliche

- ▶ I contenuti
  - ▶ Si tratta di:
  - ▶ funzioni aziendali che mirano a rendere più razionale il processo decisionale;
  - ▶ presuppongono l'applicazione di una logica di razionalità relativa;
  - ▶ implicano l'utilizzo di appropriati strumenti informativo-contabili.
- ▶ Il contesto di applicazione
  - ▶ L'azienda pubblica:
  - ▶ prima di tutto parliamo di azienda, ovvero un'unità economica che mira all'economicità, alla creazione di valore
  - ▶ la natura pubblica è una qualificazione. Come la riconosciamo?

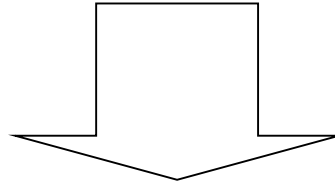
# L'approccio aziendale di governo nel contesto pubblico



## Il modello manageriale come risposta operativa

# Il modello manageriale come risposta operativa

Principi, funzioni e strumenti che supportano il governo delle aziende pubbliche, per far sì che le unità che rientrano in questo perimetro siano in grado di creare valore nel tempo per la collettività.



**FUNZIONI MANAGERIALI**

Pianificazione/Programmazione/Organizzazione/  
Controllo/Valutazione

**STRUMENTI MANAGERIALI**

Gli strumenti che rientrano nella contabilità  
direzionale

# Il contesto di applicazione

L'azienda pubblica:

- prima di tutto parliamo di azienda, ovvero di un'unità economica che mira all'economicità, alla creazione di valore
- la natura pubblica è una qualificazione. Come la riconosciamo?



# L'unicità del fenomeno aziendale

- ▶ L'azienda è un fenomeno unico diretto alla creazione di valore
- ▶ Non si possono individuare classi di aziende in relazione al fine in quanto il fine aziendale è unico e consiste nella creazione di valore
- ▶ Le diverse tipologie o classi di azienda sono parte di un fenomeno unitario
- ▶ Per delineare un concetto di azienda pubblica occorre partire da una concezione di azienda. Per capire se un'unità economica è un'azienda oppure no applichiamo la teoria dei requisiti di aziendalità.



# La teoria dei requisiti di aziendalità

- ▶ Concetto di azienda nel quale ci riconosciamo scientificamente.
- ▶ Quali requisiti connotano il fenomeno aziendale?
- ▶ Requisiti oggettivi
  - ▶ Coordinazione di decisioni-operazioni
  - ▶ Coordinazione di fattori produttivi
  - ▶ Coordinazione di relazioni interne ed esterne
  - ▶ Proiezione nel tempo
- ▶ Requisiti soggettivi, comportamentali che caratterizzano il processo decisionale
  - ▶ Autonomia
  - ▶ Visione sistemica
  - ▶ Economicità

(E. GIANNESI, 1979; R. FERRARIS FRANCESCHI, 1994)





# Come si riconosce il carattere pubblico di un'azienda

- ▶ **E' rilevante la soggettività giuridica?** Ovvero si può far riferimento alla soggettività giuridica, privata o pubblica, per identificare la natura pubblica di un'azienda? Ad esempio una società per azioni è sempre privata?
- ▶ E quali gli effetti con riferimento al regime giuridico? ad esempio, a una società per azioni si possono applicare regole proprie del diritto pubblico e amministrativo e viceversa a un'amministrazione pubblica regole privatistiche?
- ▶ **I confini sono labili.** Ad esempio se un'azienda privata gestisce servizi pubblici in regime di convenzione deve assicurare l'applicazione di disposizioni relative al diritto di accesso e alla qualità disciplinate dal diritto amministrativo.
- ▶ L'Azienda Policlinico Umberto I (di seguito PUI), istituita con Decreto Legge 1 Ottobre 1999, convertito con modificazioni in Legge 2 Dicembre 1999, n. 453, è dotata di personalità giuridica pubblica ed autonomia imprenditoriale e si qualifica come ente strumentale della Regione ai fini dell'erogazione delle prestazioni assistenziali (Art. 1 – atto aziendale). I provvedimenti assunti dal Direttore Generale nell'esercizio delle funzioni di governo e di gestione complessiva dell'Azienda sono atti amministrativi disciplinati dal diritto pubblico, assumono la forma della deliberazione e sono soggetti ai controlli interni ed esterni previsti dalla legge.
- ▶ **ATS Sardegna aveva personalità giuridica di diritto pubblico (art. 1 Atto aziendale). Il Direttore Generale, nell'ambito del perseguimento dei fini istituzionali dell'Azienda, esercita le relative funzioni attraverso l'adozione di atti di diritto privato aventi rilevanza esterna, ovvero atti e provvedimenti amministrativi, secondo quanto previsto dalla normativa vigente, e come indicato nel precedente articolo 5 (art. 12, Atto aziendale).**



# Quali requisiti deve possedere un'azienda per essere qualificata come pubblica secondo la dottrina economico-aziendale?

## ▶ **La natura pubblica del soggetto economico**

*«sono aziende pubbliche quelle in cui il soggetto economico è costituito da una persona giuridica di diritto pubblico» (E.GIANNESI, 1961: 1038)*

- ▶ Quindi è pubblica l'azienda quando “chi” ha il potere di decidere, il supremo potere di comando, la responsabilità della guida amministrativa è un soggetto pubblico, una persona giuridica di diritto pubblico.
- ▶ E' pubblica dunque l'azienda in relazione alla natura pubblica di chi svolge la funzione di governo, mentre il soggetto giuridico può essere un ente di diritto pubblico oppure una persona giuridica di diritto privato.



# Il settore pubblico secondo la dottrina economico-aziendale: dal singolare al plurale

► E' articolato in una pluralità di aziende pubbliche:

► 1) **aziende o amministrazioni pubbliche** individuate dal legislatore, ovvero aziende che sono persone giuridiche di diritto pubblico (Stato, Provincia, Comune, Regione e le altre amministrazioni dell'elenco di cui all'art. 1 del d.lgs. 165 del 2001);

► 2) **aziende o imprese** che sono pubbliche in quanto hanno come soggetto economico una o più amministrazioni pubbliche. Si distingue tra:

► aziende (o imprese) pubbliche con soggettività economica e giuridica pubblica (si pensi Policlinico Umberto I);

► aziende (o imprese) a partecipazione pubblica con soggetto economico pubblico e forma giuridica privatistica (aziende a partecipazione statale, regionale, locale; si pensi ad esempio ad Atac S.p.A. - azienda del trasporto pubblico di Roma: società per azioni, con capitale interamente di proprietà comunale, socio unico Roma Capitale).



# L'azienda pubblica nella prospettiva economico aziendale

- ▶ Nella prospettiva economico-aziendale l'azienda pubblica prima di tutto è «azienda», un'unità economica che per esprimere funzionalità durevole e operare autonomamente deve **creare valore nel tempo (economicità)**.
- ▶ L'aggettivo «pubblica» qualifica l'entità che possiede i requisiti di aziendalità e si collega alla soggettività economica.
- ▶ Non si deve confondere **il criterio di economicità** che richiede il contemporaneo raggiungimento di adeguate condizioni di efficacia, efficienza, equità nel dare risposta ai bisogni individuali e collettivi, con il vincolo di equilibrio di bilancio.
- ▶ L'azienda perisce se non genera valore almeno nel medio periodo. Può solo essere tenuta in vita artificialmente sulla base di immissione di risorse finanziarie esterne.



# In particolare: le amministrazioni pubbliche

svolgono funzioni economiche di produzione, distribuzione, consumo per realizzare **una funzione sociale assegnata (finalità istituzionale)** in relazione alla concezione di interesse pubblico prevalente in un contesto in un dato momento storico.

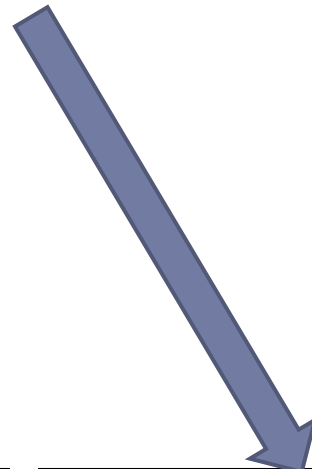
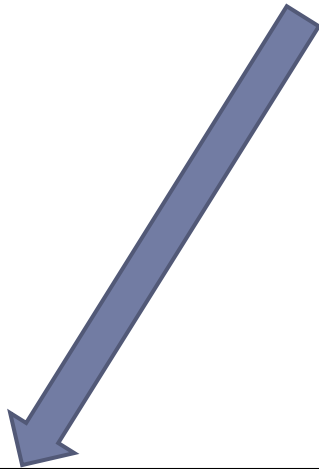
- ▶ Nello svolgimento di tali funzioni devono applicare criteri aziendali, anzitutto il **criterio di economicità** senza il quale si provoca
- ▶ distruzione di ricchezza e il progressivo venir meno:
- ▶ delle condizioni operative interne (i fattori produttivi) necessarie per perseguire **durevolmente** le finalità istituzionali affidate;
- ▶ o un appesantimento del sacrificio richiesto alla collettività in termini di imposizione fiscale o di peggioramento dell'efficacia qualitativa e quantitativa, ovvero della risposta ai bisogni collettivi in relazione alla funzione sociale assegnata.



# Il settore pubblico allargato



Aziende pubbliche



**Amministrazioni pubbliche**

Individuate in ambito europeo applicando i criteri del SEC2010. si veda l'elenco ISTAT

**Imprese pubbliche  
(nazionali, regionali, locali)**

Mussari le definisce Extra AP



# Il settore pubblico allargato (SPA) comprende

- ▶ 1. le **AP** come definite dall'ISTAT (AP Territoriali denominate anche «tradizionali» Stato, Regioni, Enti locali, altre AP es università, enti previdenziali).

*Unità pubbliche che producono beni e servizi pubblici non destinati alla vendita o con prezzo economicamente non significativo*

- ▶ 2. Imprese pubbliche nazionali **IPN** (es. ENEL, ENI, Ferrovie dello stato SPA, Poste italiane, ect).
- ▶ 3. Imprese pubbliche locali **IPL** (es. Azienda trasporti pubblici di Ss)

*Unità pubbliche che producono beni e servizi pubblici destinati alla vendita con prezzo economicamente significativo (che copre oltre il 50% dei costi di produzione)*

Il processo di privatizzazione avviato nel 1992 porterà molte imprese pubbliche a perdere i requisiti pubblici (soggettività economica pubblicistica) per diventare private.



# Il criterio di economicità nelle aziende pubbliche

perseguono **finalità sociali** assegnate quindi hanno una missione istituzionale

devono garantire condizioni di **equità** tra cittadini e tra generazioni .



Efficacia sociale o istituzionale



Equità (generazionale e intergenerazionale)

devono rispettare **il vincolo economico**: le risorse debbono essere impiegate senza sprechi per ottenere i migliori risultati.

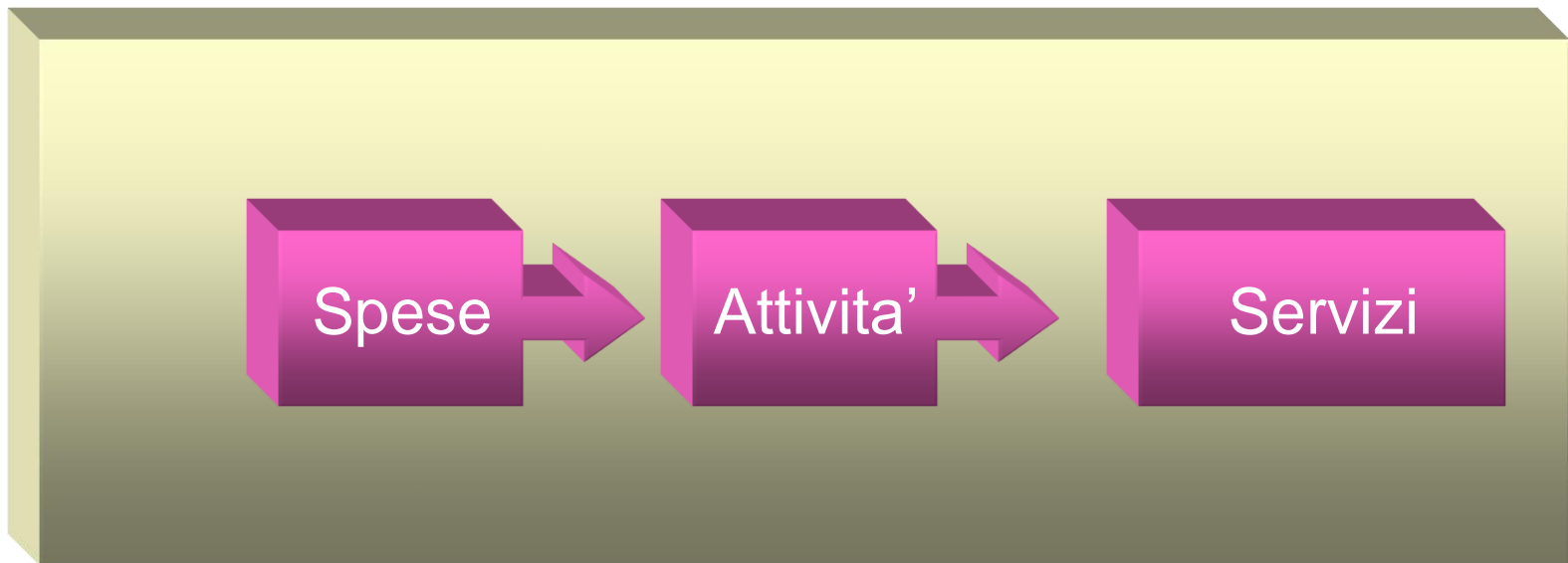


Efficienza operativa e economica

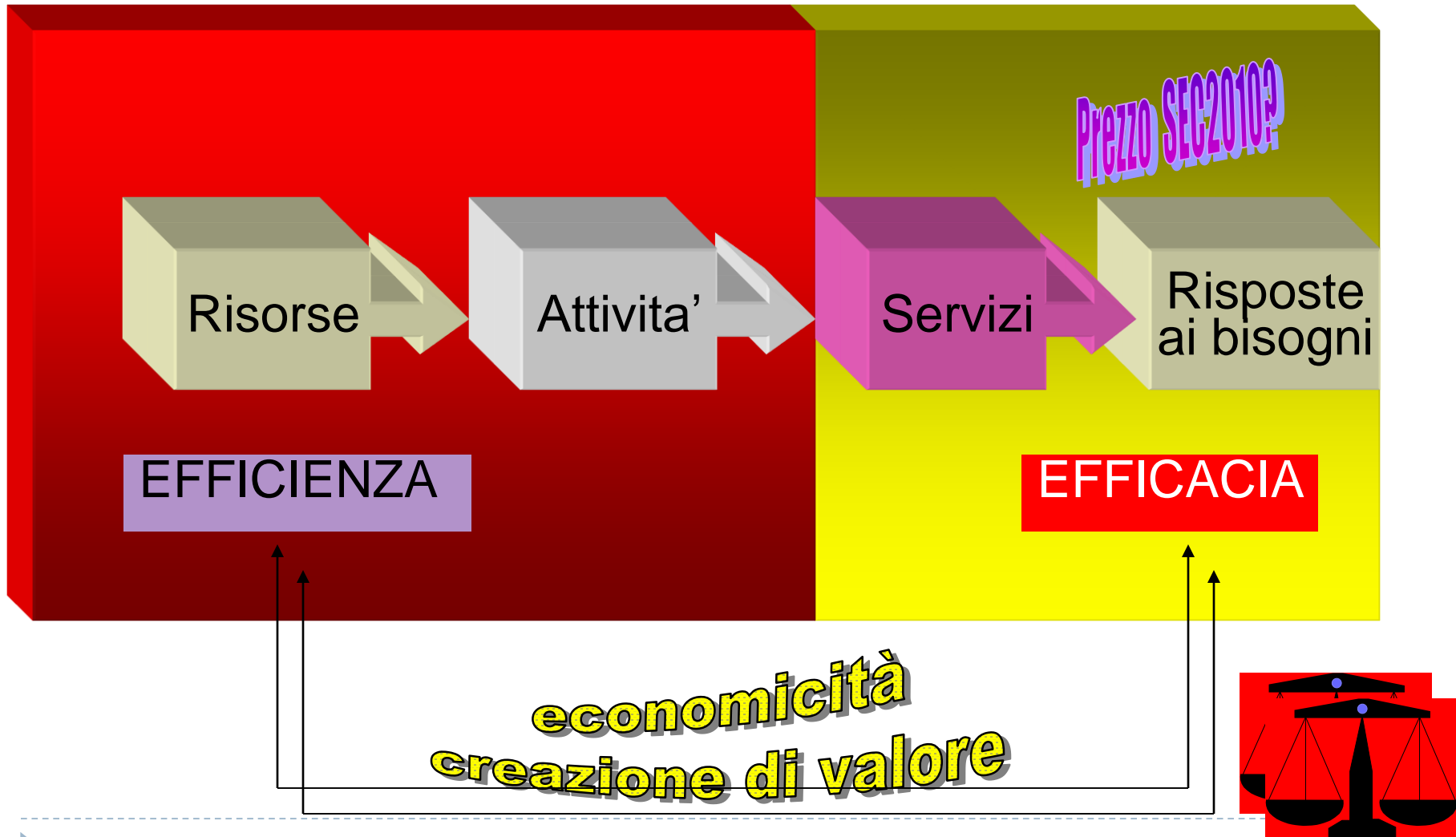




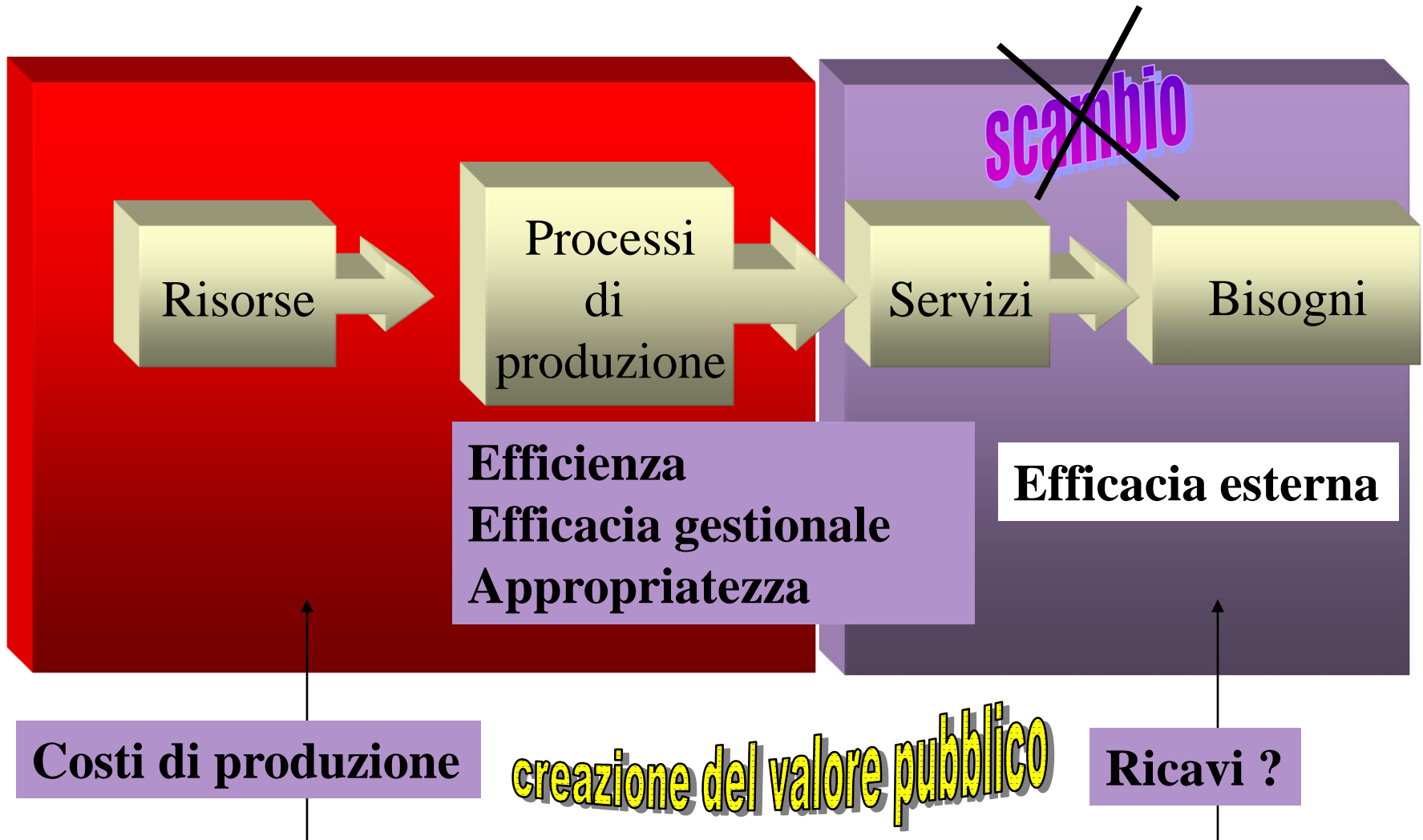
# La visione classica



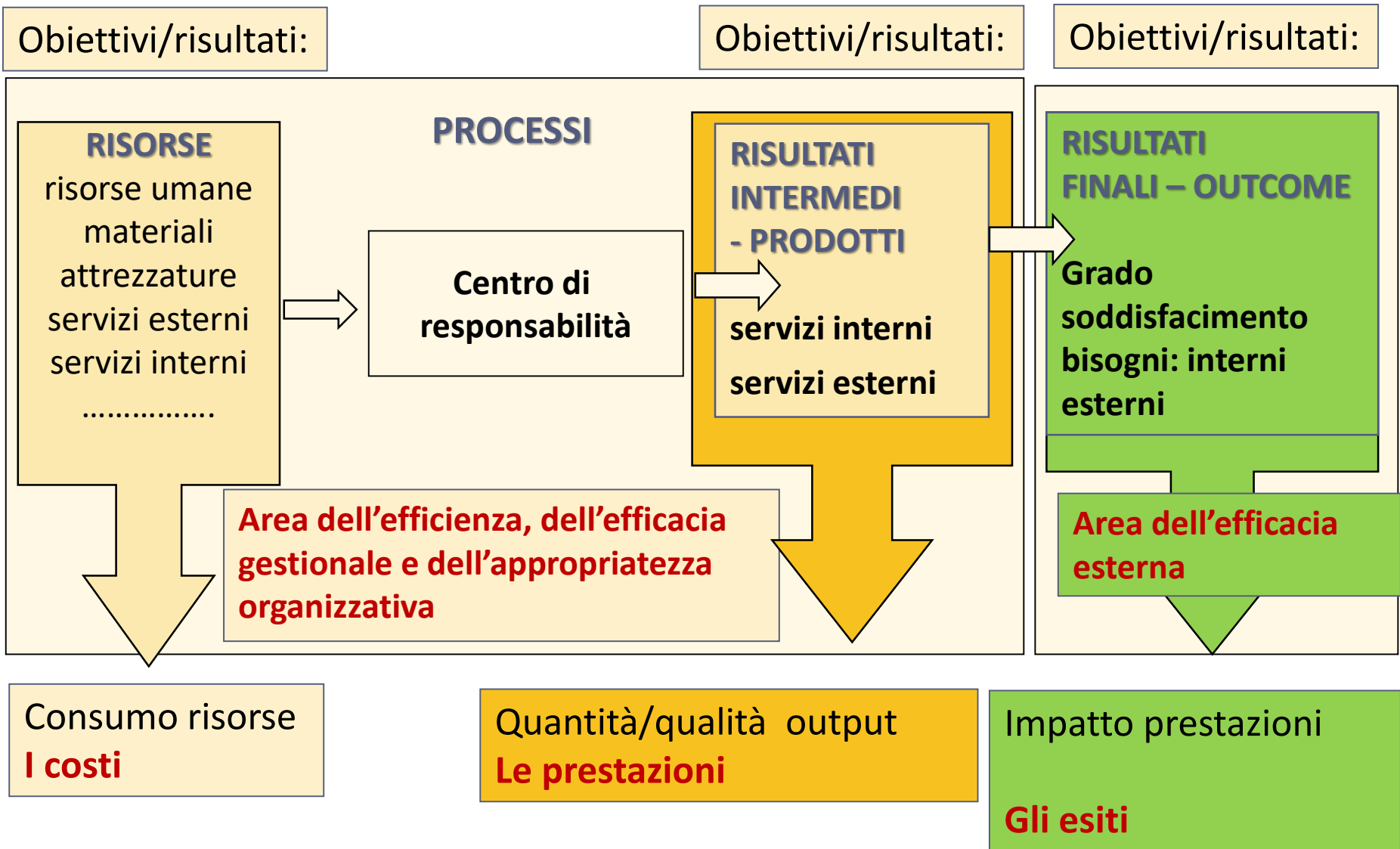
# La visione moderna



# La creazione del valore nelle amministrazioni pubbliche



# Le dimensioni della performance da pianificare, controllare e valutare



# Adottare l'approccio aziendale nelle aziende pubbliche significa seguire il criterio di economicità, ciò implica:

- ▶ a) la ricerca di ricavi propri o “convenzionali” (nelle amministrazioni pubbliche) che consentano di coprire i costi di produzione dei servizi e di rinnovare le condizioni operative, quindi di tenere avvinti i fattori produttivi remunerandoli adeguatamente e rinnovandoli quando opportuno (equilibrio economico);
- ▶ b) la ricerca equilibrio finanziario e monetario per far fronte agli impegni di pagamento;
- ▶ c) la ricerca di un adeguato livello di efficacia nel rispondere all'interesse pubblico perseguito ovvero alla propria missione (per qualità e quantità dei servizi offerti in relazione alla domanda proveniente dalla comunità);
- ▶ c) la ricerca di un adeguato livello di efficienza operativa o tecnica ed economica nell'impiego dei fattori;
- ▶ e) la ricerca di condizioni di equità di periodo ed intergenerazionale.
- ▶ L'economicità è sinonimo di funzionalità durevole, creazione di valore o sostenibilità economica.



# Principi e tecniche aziendali per il buon funzionamento delle aziende pubbliche

- ▶ La capacità di produrre con adeguati livelli di efficienza servizi che soddisfano i bisogni individuali e collettivi dei cittadini, quindi di creare un valore riconosciuto, consente di perseguire le finalità istituzionali affidate alle aziende pubbliche.
- ▶ E' fondamentale individuare principi per il funzionamento delle AAPP che possano guidare la gestione delle stesse e renderle capaci di creare valore nel tempo.
- ▶ Talora il processo di aziendalizzazione è stato interpretato quale acritica mutuazione di principi e strumenti in uso nel contesto delle imprese.
- ▶ E' importante approfondire le teorie che hanno orientato le riforme del sistema pubblico a livello internazionale e nazionale.

