



# Amministrazione e controllo delle aziende pubbliche

Introduzione al corso  
Prof. Guido Modugno – DEAMS UniTS

# Ambito di studio

Ci si concentrerà sugli aspetti amministrativo-contabili, non su tutti gli ambiti della gestione (risorse umane, procurement, delivery dei servizi...)

Hanno caratteristiche comuni, ma al tempo stesso sono molto differenziate. L'approccio adottato è comunque di tipo aziendale, non giuridico né "macro-economico"



Questo aspetto è legato al precedente: la fase di programmazione è essenziale nelle aziende pubbliche. Studieremo gli "approcci" al controllo nella P.A.

# Amministrazione...

- Esiste un modello unico di contabilità delle aziende pubbliche?
- Perché la contabilità pubblica è spesso diversa da quella delle imprese?
- Quali norme, in Italia, definiscono le regole contabili delle aziende pubbliche?

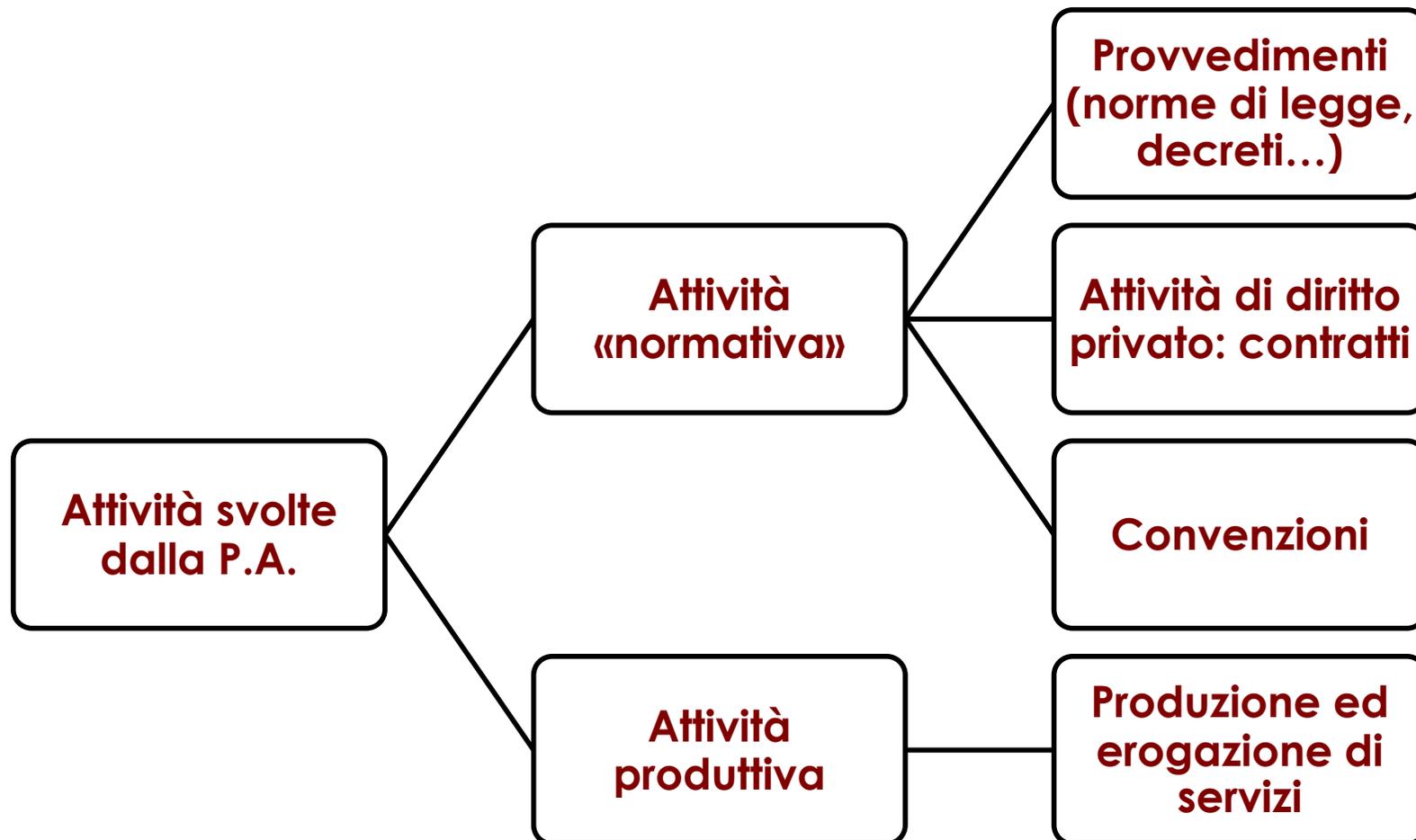
# Controllo

- Quali approcci al controllo si possono utilizzare nella P.A.? Quali sono i modelli proposti in letteratura?
- Quali tipologie di controlli sono previste dalle norme? Qual è stata l'evoluzione della materia, dal punto di vista normativo?
- Quali strumenti di controllo utilizzano gli enti?

# Aziende pubbliche

- In senso lato, il sistema delle aziende pubbliche compone l'intera Pubblica Amministrazione
- La locuzione **Pubblica Amministrazione** viene utilizzata, a seconda del contesto:
  - a) in **senso oggettivo**, facendo riferimento alla funzione pubblica, consistente *nell'attività volta alla cura degli interessi della collettività* (interessi pubblici), predeterminati in sede di indirizzo politico ;
  - b) in **senso soggettivo**, intendendo l'insieme dei soggetti che esercitano tale funzione.

# Attività svolte dalla P.A.



# Tassonomia

1. ORGANI E UFFICI DELLO STATO, ordinati in dicasteri ai quali sono preposti membri del Governo
2. ENTI PUBBLICI (possono essere dotati di personalità giuridica di diritto pubblico)
  - Autonomi: ad esempio, gli enti territoriali locali
  - Strumentali: perseguono fini propri di un altro ente, cui sono soggetti. Ad esempio: le agenzie (agenzia delle entrate, del territorio, agenzia spaziale...)
3. IMPRESE PUBBLICHE: aziende, anche dotate di personalità giuridica di diritto privato, come fondazioni o società di capitali. L'impresa pubblica può essere esercitata all'interno di un'Ammin. pubblica ("Azienda Autonoma") o da un apposito ente (Ente Pubblico Economico) o, ancora, da una società di capitali (Società a Partecipazione Pubblica)

# Fondazioni: fanno parte del gruppo Amministrazione pubblica

by Redazione | 23/12/2020 16:23

Nella Delibera n. 157 del 3 dicembre 2020 della Corte dei conti Lombardia, la Sezione afferma che le Fondazioni rientrano nel gruppo Amministrazione pubblica e che, ai fini dell'inserimento nel bilancio consolidato, occorre valutare il principio dell'irrelevanza per definire l'elenco degli enti da inserire nel bilancio consolidato.

Rimane in capo all'Ente la responsabilità di applicare al caso di specie i principi contabili enunciati. In particolare, la Sezione rileva che l'art 233-bis del Dlgs. n. 267/2000 stabilisce l'obbligo di predisporre il bilancio consolidato a carico degli Enti Locali con popolazione superiore a 5.000 abitanti, lasciando facoltativa tale azione, al di sotto di questa soglia demografica. Si osserva che lo scopo del bilancio consolidato è quello di rappresentare *“in modo veritiero e corretto la situazione finanziaria e patrimoniale ed il risultato economico della complessiva attività svolta dall'ente attraverso le proprie articolazioni organizzative, gli enti strumentali e le società controllate e partecipate”*; e che, con il consolidamento, si raggiunge l'obiettivo di *“sopperire alle carenze informative e valutative dei bilanci degli enti che perseguono le proprie funzioni anche attraverso enti strumentali e detengono rilevanti partecipazioni in società, dando una rappresentazione, anche di natura contabile, delle proprie scelte di indirizzo, pianificazione e controllo”*.

Per identificare i soggetti da includere nel bilancio consolidato, secondo quanto stabilito dall'art. 11-bis, comma 3, del Dlgs. n. 118/2011 *“si considera qualsiasi ente strumentale, azienda, Società controllata e partecipata, indipendentemente dalla sua forma giuridica pubblica o privata, anche se le attività che svolge sono dissimili da quelle degli altri componenti del gruppo”*. Tale profilo è ulteriormente esplicitato nel paragrafo 2 del Principio contabile contenuto nell'All. 4/4 al Dlgs. n. 118/2011, dove si legge *“ai fini dell'inclusione nel gruppo dell'Amministrazione pubblica non rileva la forma giuridica né la differente natura dell'attività svolta dall'ente strumentale o dalla Società”*, e nel Dm. dell'11 agosto 2017, che ricomprende in tale gruppo gli *“enti strumentali dell'Amministrazione pubblica capogruppo, intesi come soggetti, pubblici o privati, dotati di personalità giuridica e autonomia contabile. A titolo esemplificativo e non esaustivo, rientrano in tale categoria le aziende speciali, gli enti autonomi, i consorzi, le fondazioni”*. Peraltro, nell'ambito degli enti strumentali la distinzione tra *“ente strumentale controllato”* e *“ente strumentale partecipato”*, ai sensi, rispettivamente del comma 1 e del comma 2 dell'art. 11-ter del Dlgs. n. 118/2011, si basa sostanzialmente sul grado di controllo esercitato dall'Ente Locale sullo specifico organismo strumentale.

In siffatto contesto normativo, la giurisprudenza propende per l'inclusione delle Fondazioni nel gruppo di Amministrazione pubblica. Occorre, tuttavia, considerare la c.d. *“irrelevanza”* enunciata dal Principio contabile in argomento in forma di clausola di carattere generale, per effetto della quale l'elenco degli enti da ricomprendere nel bilancio consolidato può non coincidere con quello degli enti del *“gruppo amministrazione pubblica”*. Più precisamente, *“ai fini della rappresentazione veritiera e corretta della situazione patrimoniale e finanziaria e del risultato economico del gruppo”*, si può giustificare il non inserimento nel perimetro del consolidamento del bilancio di uno specifico ente del gruppo, qualora esso, con il proprio bilancio, non contribuisca in maniera rilevante alla complessiva posizione patrimoniale ed economico-finanziaria della capogruppo.

**Source URL:** <https://www.entilocali-online.it/fondazioni-fanno-parte-del-gruppo-amministrazione-pubblica/>

# Classificazione tratta dall'elenco delle Ammin. Pubbl. inserite nel C/

## Econ. consolidato. (elenco redatto dall'Istat, pubblicato in G.U. 176 del 31.7.09)

1. PCM e Ministeri: uffici centrali e periferici dell'amministrazione statale, comprese le unità dotate di autonomia gestionale come le istituzioni scolastiche e le istituzioni per l'alta formazione artistica, musicale e coreutica.
2. Agenzie Fiscali (delle Entrate; del Demanio; delle Dogane e Monopoli)
3. Autorità amministrative indipendenti (Autorità garante della concorrenza; Autorità per l'energia elettrica e il gas...)
4. Enti pubblici non economici: enti nazionali senza fini di lucro gli enti di cui alla l. 70/75 e s.m.i., come l'ACI, gli Ordini e Collegi Professionali e le relative Federazioni, i Consigli e i Collegi nazionali, gli Enti gestori dei Parchi Nazionali.
5. Enti economici nazionali: le società privatizzate, le società direttamente partecipate dallo Stato (ad es. Consip – Enel – Ferrovie dello Stato – Poste), nonché i soggetti privati esercenti pubbliche funzioni (es., le banche che partecipano all'iniziativa "RetiAmiche").
6. Enti e istituzioni di ricerca: CNR, ENEA, INAF, ISTAT, ISS.
7. Istituti e stazioni sperimentali per la ricerca: Istituti zooprofilattici sperimentali e le Stazioni sperimentali per l'industria.
8. Altre amministrazioni centrali: Organi costituzionali e di rilievo costituzionale, Enti di regolazione dell'attività economica, Enti a struttura associativa, Enti produttori di servizi assistenziali, ricreativi e culturali.
9. Regioni, Province, Comuni, Forme associative tra enti locali (unioni di comuni e le altre forme associative previste dalla Parte I, Titolo II, Capo V, del TUEL, i centri servizi territoriali (CST) ed i consorzi intercomunali.
10. Enti economici locali: aziende municipalizzate, società in house e società miste.
11. Aziende sanitarie e ospedaliere, policlinici e istituti di ricovero e cura a carattere scientifico.
12. Camere di commercio
13. Università ed Istituti di istruzione universitaria
14. Altri enti locali: Agenzie regionali, Città metropolitane, Consorzi di bonifica, Equitalia, Fondazioni, Istituti regionali, Musei.
15. Enti nazionali previdenza e assistenza sociale

# Aspetti rilevanti dal punto di vista economico-aziendale

---

<b>Imprese</b>	<b>Aziende della P.A.</b>
Operano nel mercato	Normalmente non esiste il mercato quale meccanismo di regolazione dell'attività
Hanno scopo di lucro	Nella P.A. non è prevalente lo scopo di lucro
Producono beni e servizi se risulta conveniente farlo	Erogano spesso servizi anche se non risulta conveniente farlo dal punto di vista economico
Il valore della produzione viene definito attraverso atti di scambio (vendita)	Il valore della produzione non viene definito attraverso atti di scambio: le risorse necessarie a coprire i costi derivano spesso dall'esercizio del potere autoritativo (tassazione)
La governance è caratterizzata dal rapporto tra management e proprietà	La governance è spesso caratterizzata dalla contrapposizione tra maggioranza e opposizione

---

# Perché l'economista aziendale si interessa alla P.A.?

Anche le aziende della P.A. devono:

- SODDISFARE BISOGNI, UTILIZZANDO RISORSE SCARSE
- AGIRE IN CONDIZIONI DI EFFICIENZA, EFFICACIA ED ECONOMICITA'
- COMPETERE E/O COLLABORARE CON ALTRI SOGGETTI
- DOTARSI DI UNA STRATEGIA DI MEDIO-LUNGO TERMINE
- PROGRAMMARE LA GESTIONE E ADOTTARE SCELTE DI BREVE TERMINE
- REALIZZARE LE STRATEGIE
- RENDERE CONTO DEI RISULTATI OTTENUTI
- LEGITTIMARE IL PROPRIO OPERATO DI FRONTE AI TERZI
- PRODURRE VALORE

# Evoluzione degli approcci teorici negli studi di public management

	<i>Pubblica Amministrazione tradizionale (weberiana)</i>	<i>New public management</i>	<i>Approccio del "valore pubblico"</i>
<i>Pubblico interesse</i>	Definito da politici o esperti.	Risultante dall'aggregazione di preferenze individuali, rivelate dalle scelte degli utenti.	Risultante da preferenze individuali e pubbliche (esprese da delibere di istituzioni pubbliche).
<i>Obiettivi principali</i>	Input forniti politicamente; servizi monitorati mediante supervisione burocratica.	Gestire input e output in modo da assicurare efficacia, efficienza ed economicità.	L'obiettivo più importante è creare valore pubblico, con la massima efficacia nel trattare i problemi che sono più importanti per i cittadini.
<i>Obiettivi di performance</i>	Gestione degli input.	Gestione sia degli input che degli output.	Obiettivi multipli: output in termini di servizi, soddisfazione, risultati finali (outcome), mantenere la fiducia e la legittimazione.
<i>Modello principale di responsabilità (accountability)</i>	Verticale: dai dipartimenti ai politici fino al Parlamento	Verticale, con contratti di performance; a volte verso l'esterno (gli utenti) attraverso meccanismi di mercato.	Multiplo: cittadini come supervisori; utenti come utilizzatori; contribuenti come finanziatori.
<i>Ruolo dei dirigenti pubblici</i>	Fare in modo che siano seguite regole e procedure appropriate.	Aiutare a definire e raggiungere gli obiettivi di performance concordati.	Svolgere un ruolo attivo nel dirigere reti di decisioni e di erogazioni, e preservare la capacità complessiva del sistema.
<i>Sistemi privilegiati di erogazione</i>	Dipartimenti gerarchici o professionisti regolamentati.	Organizzazioni private o agenzie autonome ben delimitate.	Combinazioni di alternative selezionate con pragmatismo, e un approccio riflessivo verso meccanismi di intervento finalizzati al raggiungimento dei risultati.
<i>Obiettivi dei manager</i>	Rispondere a direttive politiche	Raggiungere obiettivi di performance concordati	Soddisfare le preferenze di cittadini/utenti; rinnovare il mandato e la fiducia garantendo la qualità dei servizi.

Pro

# Modalità d'esame e testi consigliati

- L'esame consiste in un colloquio orale. Gli studenti possono trattare, con breve tesina scritta, un argomento di proprio interesse da discutere all'esame.
- Testo suggerito:

SILVIA ROTA, MARIAFRANCESCA SICILIA, ILEANA STECCOLINI: BILANCIO E MISURAZIONE DELLA PERFORMANCE NELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE, II ed., **Maggioli**.

Si veda eventualmente anche:

ELIO BORGONOV , GIOVANNI FATTORE , FRANCESCO LONGO  
MANAGEMENT DELLE ISTITUZIONI PUBBLICHE - IV EDIZ. Edizioni EGEA