

*ECONOMIA
DELL' AZIENDA PUBBLICA
TERRITORIALE LOCALE*

a cura di E. D'Aristotile

BOZZA IN FASE DI REVISIONE

Introduzione

Nel corso degli ultimi decenni la pubblica amministrazione nel suo complesso, è stata investita da un ampio e trasversale processo di riforma che ne ha completamente trasformato il ruolo da essa svolto all'interno dell'economia nazionale.

Tali trasformazioni hanno riguardato vari aspetti della vita dell'ente, investendo la struttura organizzativa, i modelli gestionali, quelli contabili, il sistema dei controlli, attraverso un processo diretto ad affermare quei criteri di gestione di carattere economico dopo che, per molti anni, nella Pubblica Amministrazione era prevalso un modello burocratico¹ basato su una impostazione tipicamente giuridica, in cui l'attività degli enti era orientata al rispetto di disposizioni normative secondo una logica esclusivamente amministrativa, priva di qualsiasi riferimento a principi aziendali.

Le ragioni di una tale situazione sono state spesso addebitate ad una legislazione invasiva ed immobile per oltre un secolo che avrebbe, di fatto, ha notevolmente ridotto l'autonomia degli attori pubblici.

In realtà, la difficoltà di dar vita ad un governo della "cosa pubblica" ispirato a corretti principi di gestione aziendale, non può essere facilmente liquidata individuando quale unico colpevole un sistema normativo inadeguato. Ancora oggi, nonostante le recenti innovazioni legislative¹ abbiano dato un impulso nuovo al processo di aziendalizzazione degli enti, la maggior parte di essi sconta una situazione di scarsa flessibilità e razionalità nella gestione, da più parti reclamata.

Altre concause possono e debbono essere ricercate in un atteggiamento reticente della burocrazia ad applicare qualsiasi proposta innovativa, in una dottrina per lungo tempo distante dalle problematiche delle aziende pubbliche, nell'incapacità, per molti anni manifestatasi, di proporre strumenti tecnico-contabili adeguati ai fini dell'apprezzamento del ruolo dell'economicità nel definire strategie gestionali successive.

Se la mancata applicazione delle disposizioni normative, promulgate nel corso degli anni, può trovare giustificazione in un comportamento umano che tende a preservare la situazione precedente consolidata, non fosse altro per non modificare equilibri preesistenti, molto più grave appare il ridotto interesse della dottrina aziendalistica² che avrebbe dovuto scardinare la concezione burocratica presente nella legislazione, nella cultura e nel comportamento degli enti.

¹ Per un approfondimento sulla differenza tra gestione manageriale e gestione burocratica si veda, per tutti, E. Borghoni, *I concetti di controllo burocratico e controllo manageriale nella pubblica amministrazione*, in Azienda Pubblica n.1, Giuffrè, Milano, 1988.

¹ Si pensi per ultimo al D. Lgs. 77/95, oggi sostituito dal T.U.E.L.: approvato con il D. Lgs. n. 267 / 2000 ed al D.Lgs. 286/99 per quanto concerne la normativa sui controlli.

² Con questa affermazione non si vuole sostenere l'assenza completa di interesse verso le problematiche dell'azienda pubblica. Basta a riguardo ricordare gli studi nel passato sulle aziende di erogazione da parte di studiosi quali A. Amaduzzi (*Sull'economia delle aziende pubbliche di erogazione*, Giappichelli Torino, 1965) P.E: Cassandro (*Le gestioni erogatrici pubbliche, Stato, regioni, province, comuni, istituzioni di assistenza e beneficenza*, Utet, Torino, 1963), E. Giannessi, (*Interpretazione del concetto di azienda pubblica* Cursi, Pisa, 1961) ma che, come sottolinea E. Vagnoni " Gli studi sull'azienda pubblica di erogazione> hanno costituito a lungo un'area particolarmente ristretta nell'ambito del panorama di analisi delle discipline economico-aziendali. Sono stati pochi, infatti, gli studiosi che hanno fatto delle aziende <pubbliche di erogazione>l'oggetto prevalente di indagine" *La svolta degli anni 80 nella letteratura italiana sull'azienda pubblica* in AA.VV: (a cura di) A. Viganò *Azienda: contributi per un rinnovato concetto generale*, Cedam, Padova,2000, p. 179/180

Questi ultimi, rifacendosi ad un modello classico dell'amministrazione³ nel quale la "procedura" ed il rispetto di essa costituivano il momento centrale della propria gestione, hanno rinunciato, per lungo tempo a ricercare modelli gestionali e contabili in grado di rilevare l'economicità del proprio operato, preferendo, al contrario, soluzioni che garantissero esclusivamente l'esercizio di operazioni formalmente corrette⁴.

Bisogna riconoscere, comunque, che sono stati proprio gli studi sempre più approfonditi sull'economia dell'"azienda pubblica"⁵ condotti con maggiore insistenza in questo ultimo trentennio ad evidenziare le anomalie del modello burocratico ed a condurre verso l'implementazione di un sistema di "principi" e di "valori" aziendali propri delle imprese.

In particolare, il prevalere inizialmente di una cultura giuridica che ricercava strumenti di controllo tra i vari organi dell'ente, aveva determinato lo sviluppo di un modello gestionale asistemico in cui il sistema informativo era limitato ad evidenziare gli aspetti autorizzativi della spesa.

Al contrario, l'affermarsi della cultura aziendale e di quei caratteri di aziendalità riscontabili con l'approccio sistemico ha avviato una nuova stagione delle riforme la quale, quantunque fortemente in ritardo rispetto alle esigenze, costituisce la grande rivoluzione della pubblica amministrazione italiana.

D'altra parte una delle maggiori critiche mosse agli studiosi dell'economia aziendale e delle quali parte di essi⁶ hanno piena consapevolezza, è stata quella di disinteressarsi a lungo della contabilità e della gestione dell'azienda pubblica, rivolgendo la loro attenzione in modo esclusivo verso le tematiche delle imprese.

Ne è conseguito che la contabilità di Stato prima e quella pubblica⁷ poi, sono rimaste a lungo monopolio degli studiosi del diritto amministrativo i quali, orientati più ad analizzare gli aspetti giuridici dell'amministrazione⁸, hanno spesso sacrificato quelli aziendali⁹.

³ Si veda a riguardo E. Borghoni, I concetti di controllo burocratico e controllo manageriale nella pubblica amministrazione in Azienda pubblica 1/88

⁴ A riguardo il Capaldo in *Il bilancio dello Stato nel sistema della programmazione economica*, Giuffrè, Milano 1973 così precisa: "nelle pubbliche amministrazioni per ragioni svariate, le scelte e le decisioni obbediscono più a rigidi formalismi che a ben definiti principi di economicità ed efficienza, nel senso che il contenuto delle scelte, dovendo aderire non di rado a schemi formali troppo rigidi, viene da questi ultimi chiaramente condizionato. D'altra parte, spesso, la constatazione di questo condizionamento più che spingere gli operatori a sollecitare modificazioni delle norme e delle procedure amministrative ne spegne lo spirito d'iniziativa, ne ottunde il "senso economico" e li induce ad uniformarsi acriticamente a quelle norme ed a quelle procedure anche quando contrastano fortemente con la razionalità economica; tanto più che anche i controlli si esplicano molto più comunemente molto più sulla forma che sulla sostanza."

⁵ . Nella nuova accezione di ente-azienda, infatti, la procedura non costituiva, come nel modello classico l'elemento centrale del sistema gestionale ma, al contrario, rappresentava uno degli strumenti per il conseguimento dell'economicità della gestione che, contestualmente, diventava uno dei "valori" fondamentali sostituendosi ai precedenti. Proprio l'implementazione dei "valori" tipici dell'azienda privata hanno rappresentato il momento di rottura con il passato proponendo a quanti erano interessati alla gestione delle aziende pubbliche valori quali il concetto di economicità, il ruolo e l'importanza della pianificazione e del controllo, la considerazione del personale e dell'organizzazione unitamente alla comprensione del ruolo del soggetto aziendale, il confronto con il mercato, le finalità del sistema informativo per tendere nel tempo a quel controllo sociale che costituisce la dimensione etica dell'attività degli amministratori. Si veda a riguardo G. Farneti *Introduzione all'economia dell'azienda pubblica*, Giappichelli Torino, 1995

⁶ A riguardo si veda G. Farneti *Le aziende pubbliche nella ricerca e nella didattica: alcune riflessioni*, in Rirea, 1996, n. 5-6 e gli approfondimenti contenuti in AA.VV. a cura di E. Vigano, *Azienda, primi contributi di una ricerca sistematica per un rinnovato concetto generale*, Cedam, Padova, Serie Ricerche, 1997

⁷ Occorre distinguere tra contabilità di Stato e contabilità pubblica. La contabilità di Stato, sorta certamente prima dell'altra, trova oggi una sua applicazione limitatamente allo Stato-persona che, inizialmente unico soggetto pubblico ha visto nel corso degli anni, dar vita ad altri soggetti sotto ordinati e finanziati, per il conseguimento delle funzioni assegnate, attraverso "trasferimenti". Ne consegue che la materia che si occupa di questi soggetti non coincide più con lo Stato-persona ma con lo Stato-ordinamento e, di conseguenza la primordiale contabilità di Stato diviene parte essenziale ma non esclusiva di una più vasta branca di approfondimento quale la contabilità pubblica. A riguardo si veda S. Buscema *Trattato di contabilità pubblica* Vol. 1, p. 40 che precisa: "L'evoluzione degli interventi dello Stato nell'economia, per il soddisfacimento di sempre nuovi e complessi bisogni pubblici, ha determinato la trasformazione della contabilità di Stato in contabilità pubblica, in parallelismo con l'evoluzione della finanza statale in finanza pubblica". Sul tema si veda anche A. Bennati, *Contabilità di Stato*, Napoli 1988; G. Zaccaria, *Corso di contabilità di Stato*, Roma 1974;

Secondo la loro impostazione la contabilità di Stato e, quindi, la contabilità delle aziende quali le province ed i comuni, sono da considerare una branca del diritto amministrativo, trovando giustificazione a questa tesi nel principio secondo cui i contenuti della materia non possono esaurirsi nel semplice tecnicismo ragionieristico ma devono investire anche altri aspetti della vita dell'ente, primo, fra tutti, le correlazioni con il diritto pubblico ed il diritto privato.¹⁰

In questa ottica la contabilità pubblica trova con la ragioneria generale, e più specificatamente con quella parte che si occupa di rilevazioni quantitative di soggetti pubblici, dei punti di contatto in considerazione del fatto che l'amministrazione degli enti, in generale, non può ignorare principi e valori della dottrina aziendale che restano, però, a loro parere, del tutto marginali rispetto allo studio complessivo della materia.¹¹

Quest'ultima, nello stesso tempo, non ha mai assunto quella sistematicità e organicità che contraddistingue gli studi aziendali, per cui ne è conseguita una produzione legislativa disarticolata e molto spesso contraddittoria nella quale la ricerca dell'aspetto autorizzatorio ha assunto un ruolo prevalente, condizionando la stessa misurazione dei fatti aziendali che, invece, necessitava di una serie di informazioni molto più complete per un maggior controllo dell'attività di governo.

Il limite di detta impostazione, comunque, non è da rinvenire solo nella scelta, tra l'altro obbligata, di un complesso di norme tra loro coordinate, che disciplinavano il comportamento degli operatori nella gestione della "cosa pubblica" quanto, piuttosto, nella difficoltà di sviluppare relazioni con altre

⁸ A riguardo si veda S. Buscema, *Trattato di contabilità pubblica*, Giuffrè editore 1979 Vol. I pag. 53 e seguenti in cui l'autore sottolinea "Una delle cause della scarsissima attenzione della dottrina per l'approfondimento scientifico degli istituti della contabilità pubblica è da ricercare negli equivoci tuttora persistenti sulla natura tecnica ovvero giuridica della materia.

Secondo l'impostazione tecnica, la Contabilità di Stato (o pubblica) non è che una applicazione della ragioneria generale alla azienda statale ed alle altre aziende pubbliche."Proseguendo nel ragionamento l'autore giunge alla fine a sostenere che "L'affermazione secondo la quale lo studio delle aziende pubbliche <<rimanga uno studio economico, malgrado il riferimento alle norme di diritto positivo che disciplinano le aziende pubbliche, spiega perché anche alla cosiddetta contabilità di Stato non possa riconoscersi il carattere di una disciplina giuridica, come da taluno erroneamente si sostiene>> non può, pertanto, essere condivisa. Invero, si può discutere – come abbiamo visto – sulla evoluzione della contabilità di Stato in contabilità pubblica, ma non si può disconoscere la esistenza di un aspetto eminentemente giuridico della contabilità, sia per la presenza di principi giuridici della contabilità e sia per la esistenza di un complesso normativo nell'ordinamento giuridico."

⁹ A riguardo si riporta quanto affermato da P.E. Cassandro in *Le gestioni erogatrici pubbliche* UTET Torino 1979 p.7 dove l'autore afferma: " lo studio dell'economia di codeste aziende non può pertanto, limitarsi ad una esposizione delle norme giuridiche che disciplinano la loro vita amministrativa, ma deve, innanzitutto fondarsi sui principi di razionalità economico-aziendale, che se sono valide per le aziende private, non lo sono meno per le aziende pubbliche, anche se devono subire adattamenti resi necessari dai particolari caratteri e dalla particolari finalità di codeste aziende. Le norme giuridiche che regolano l'amministrazione delle aziende pubbliche dovranno essere, pertanto, esaminate alla luce di quei principi e sottoposte all'esame critico che contribuisca ad una eventuale riforma di quelle norme che appaiono incompatibili con la razionalità amministrativa." Altrettanto interessante appare quanto riportato da A. Amaduzzi in *Aziende di erogazione*, *op. cit* che riferendosi alla contabilità dello Stato sosteneva "Non è pacifico quale estensione e quali indirizzi e quali fini debba perseguire la contabilità di Stato tanto che autorevoli scrittori di tale disciplina hanno diversamente improntato i loro corsi o i loro trattati. La contabilità di Stato potrebbe divenire una branca della economia aziendale dello stato, quella che si proponesse di studiare le rilevazioni sistematiche nella complessa e massima azienda pubblica si erogazione, sulla base di quanto lo studio della concreta amministrazione economico finanziaria potesse dettare in merito alle manifestazioni << finanziarie>> ed economiche dello Stato."

¹⁰ A riguardo si riporta la posizione di M.S. Giannini, *Istituzioni di diritto tributario*, Milano 1968 che sottolinea come " a torto il carattere giuridico" della contabilità di stato e poneva in evidenza "il carattere giuridico delle norme relative alla contabilità di Stato, coordinandole in un sistema organico e armonizzandole con le altre norme del diritto pubblico e del diritto privato non serve soltanto a soddisfare un'esigenza scientifica, ma anche a far considerare sotto nuovi aspetti, varie questioni concrete di grande importanza pratica, alle quali non pare si sia riusciti finora a dare una risoluzione soddisfacente, appunto perché non si è posta nel dovuto rilievo l'influenza che nell'esame di esse potevano avere le norme sulla contabilità di stato."

¹¹ Si veda a riguardo S. Buscema, *op cit*, pag. 75. Contro una tale interpretazione è ancora da ricordare P.E. Cassandro, *Le gestioni erogatrici pubbliche*, Torino 1966 che trattando delle aziende pubbliche sottolineava come "l'amministrazione di codeste aziende è costantemente legata nella sua azione all'osservanza di quelle norme e regole, che non sono sempre in armonia con la razionalità economica" da cui giungeva a concludere che gli aspetti giuridici in esse costituivano " una mera esposizione ed esegesi delle norme che disciplinano le pubbliche aziende".

scienze, affrontando un problema di interdisciplinarietà che assume, alla luce della situazione attuale, una importanza sempre maggiore nel panorama degli enti/aziende pubbliche¹².

Pensare ancora ad un diverso e separato approccio alla materia da parte degli studiosi del diritto dell'amministrazione pubblica e dell'amministrazione delle aziende pubbliche voleva dire continuare una disputa esclusivamente accademica che non rispecchiava la realtà e che conduceva ad una scarsa unitarietà delle stesse norme le quali, in ultima analisi, costituiscono la sintesi degli studi effettuati.

In questa ottica vanno letti i contributi forniti dagli aziendalisti nell'ultimo periodo. Essi, riconoscendo uno sbilanciamento nella propria attività di indagine esclusivamente verso il settore delle imprese, si sono rivolti alle amministrazioni pubbliche¹³ ed hanno contribuito al travaso di principi finora "sconosciuti" in questi enti.

Il loro contributo, infatti, ha dato un forte impulso allo studio dell' "economia delle aziende pubbliche" la quale, più che una specializzazione dell'economia aziendale, viene vista quale un maggior approfondimento su temi che erano stati per una "naturale tendenza"¹⁴ trascurati.

La riscoperta dei valori, dei principi degli strumenti d'azienda¹⁵ costituisce, pertanto, un momento importante per lo sviluppo non solo accademico della materia, ma anche per l'impulso legislativo avutosi in concomitanza.

Quest'ultimo aspetto, infatti, costituisce il momento finale di un processo di trasformazione culturale volto a valorizzare la nuova funzione aziendale assegnata all'azienda pubblica e, in un certo senso,

¹² In generale sulla interdisciplinarietà si veda E. Borghoni, *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, EGEA Milano, 1996 sottolinea "Giova a questo punto fare qualche breve richiamo ad uno dei temi centrali dell'attuale dibattito scientifico, quello del rapporto tra le diverse discipline e della interdisciplinarietà. In effetti le singole discipline, nella misura in cui hanno delimitato il campo della loro indagine, hanno consentito rapidi e rilevanti approfondimenti delle conoscenze, tramite il principio della specializzazione. Questa tendenza ha determinato tre principali conseguenze:

-la conoscenza sempre più approfondita di aspetti e di relazioni parziali di fenomeni reali e la conoscenza sempre più limitata delle interdipendenze con gli altri aspetti hanno determinato un effetto di sostituzione della parte al tutto, per cui molte teorie parziali hanno preteso di ergersi a spiegazione del fenomeno nel suo complesso (effetto dello sviluppo sbilanciato delle conoscenze): come corollari di questa situazione si possono indicare, da un lato, il tentativo di far coincidere una disciplina con particolari fenomeni reali oggetto privilegiato dell'indagine (ad esempio il tentativo di far coincidere l'indagine economico-aziendale e le conoscenze di management con la realtà dell'impresa o quello di ridurre lo studio dell'amministrazione pubblica all'analisi degli aspetti formali dell'attività e degli atti amministrativi) e, dall'altro, le spinte a rivendicare la centralità di determinate discipline rispetto a determinati fenomeni, ...omissis...

-il ripiegamento delle discipline (e delle relative teorie) su se stesse, con il prevalere della preoccupazione di mantenere la coerenza interna con i propri principi ispiratori rispetto alla preoccupazione di proporre significative interpretazioni dei fenomeni reali ha prodotto il tipico effetto di progressivo allontanamento delle teorie dal reale e di costruzione di sistemi concettuali e terminologici chiusi in se stessi non più accessibili agli operatori che concretamente affrontano i problemi oggetto di studio;

-la divaricazione tra le diverse discipline che si occupano di un medesimo fenomeno ha portato alla costruzione di sistemi concettuali e terminologici reciprocamente impenetrabili e tali da impedire o, da rendere molto ardua, la comunicazione tra gli studiosi e l'individuazione dei nessi di interdipendenza tra i rispettivi ambiti di conoscenza." Pag. 8

¹³ A riguardo si veda G. Farneti, *Il Bilancio dell'ente locale*, Giappichelli Torino 1997 "In premessa va rilevato che oltre il 50 per cento del p.i.l. si realizza in Italia nell'ambito del settore pubblico; per contro lo stato della pubblica amministrazione è talmente disastroso da ripercuotersi negativamente sulle imprese rendendone più difficoltoso il perseguimento degli equilibri economici, sulle aziende familiari alterandone la capacità di soddisfare i bisogni degli individui che vi partecipano, sulle stesse aziende composte pubbliche influenzando negativamente sulla quantità di utilità da esse prodotta, in altre parole sull'intero sistema Italia"

¹⁴ A riguardo E. Borghoni osserva "che, pur riaffermando la netta separazione logica tra fenomeno indagato e disciplina che si occupa di esso, nella pratica si determina spesso un <<effetto di corrispondenza>> tra discipline e fenomeni per cui rientra nelle tendenze di sviluppo <<naturale>> delle discipline il fatto che:

-per le imprese vi sia stata una certa prevalenza degli studi di economia in generale e di economia aziendale in particolare;

-per le famiglie vi sia stata una certa preminenza degli studi di antropologia, sociologia ed etica;

-per gli istituti pubblici vi sia stata una certa preminenza degli studi giuridici (specie di diritto costituzionale e/o amministrativo), di politologia, nonché di diritto dei sistemi e degli equilibri economici complessivi." *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, EGEA Milano, pag. 31

¹⁵ Si veda G. Farneti, *Introduzione all'economia dell'azienda pubblica. Il sistema, i principi, i valori*, Giappichelli Torino, 1995

misura la sintesi di un confronto e di un dibattito che ha investito tutti gli anni ottanta e novanta e che non si può dire ancora concluso.

Partendo da queste premesse il presente lavoro si propone di approfondire e conoscere l'economia delle aziende di comuni e province affrontandone lo studio quale campione rappresentativo delle aziende pubbliche ed in particolare analizzandone i processi economici interni, le relazioni economiche con altri soggetti, le condizioni, i principi, gli equilibri tendenziali generali e parziali.

1 L'AZIENDA PUBBLICA TERRITORIALE LOCALE

1.1 L'AZIENDA

Come già accennato nel capitolo precedente l'economia aziendale come tutte le altre discipline sociali non utilizza un linguaggio scientifico univoco ma fa spesso uso di termini, utilizzati anche da discipline diverse (diritto, economia aziendale, sociologia) che proprio per tale ragione si riferiscono a concetti diversi. Allo stesso modo ciascuno di essi può essere espresso con termini diversi.

Si pensi in tal senso a quello di "azienda". Proprio da un confronto sul significato ad esso assegnato vuol prendere le mosse questo nostro lavoro sullo studio dell'azienda pubblica ed in particolare di quel sotto insieme particolarmente rappresentativo di essa costituito dagli enti locali o, più correttamente delle aziende pubbliche territoriali locali.

Sia la letteratura economico-aziendale sia quella giuridica¹⁶ hanno sentito, nel corso degli anni il bisogno di studiare l' "azienda" giungendo a dei contributi che si differenziano, per la diversa prospettiva di osservazione e di approfondimento. La focalizzazione, infatti, su alcuni aspetti piuttosto che su altri, ha portato gli autori delle due discipline ad elaborare definizioni che sono la sintesi di particolari finalità conoscitive da essi sviluppate.

In generale nelle definizioni dell'azienda le divergenze vertono o sull'oggetto definito, in quanto con la parola "azienda" si designa ora una cosa ora un'altra, o sui caratteri che vengono attribuiti all'oggetto o, almeno, sui caratteri che si crede opportuno di porre in rilievo nella definizione. Le divergenze della prima specie si riducono a questioni di parole, che è tuttavia utile chiarire, se non altro per evitare dispute vane; quelle di seconda specie pongono, invece, problemi di sostanza.¹⁷

Tra le prime sono certamente da ricomprendere le varie definizioni fornite dagli studiosi di economia aziendale¹⁸, mentre nel confronto tra queste e quelle proprie della dottrina giuridica è dato riscontrare che le divergenze vertono principalmente sull'oggetto definito.

1.2 L'AZIENDA NELL'APPROCCIO GIURIDICO

Gli studi giuridici si sono orientati ad approfondire le differenze tra il concetto di azienda fornita all'articolo 2555 dal codice civile e quello di impresa che, quantunque non direttamente esplicitata può trovare la sua indiretta definizione nell'articolo 2082.

Ai fini dell'indagine che stiamo conducendo appare interessante richiamare gli elementi essenziali di tale impostazione non tanto quale semplice confronto tra scienze diverse, quanto per evidenziare come, attraverso essa, si giunga a conclusioni parziali che hanno avuto riflessi sulla legislazione contabile pubblica.

Il Codice Civile, infatti, premettendo che è imprenditore chi esercita professionalmente un'attività economica organizzata al fine della produzione o dello scambio di beni e servizi e che lo stesso

¹⁶ Per un approfondimento sui profili giuridici dell'azienda si veda A. Caldarelli *L'Azienda in diritto* AA.VV: (a cura di) A. Viganò *Azienda: contributi per un rinnovato concetto generale*, Cedam, Padova, 2000, p. 337 e seguenti

¹⁷ Cfr. Onida, *Economia d'azienda*, Utet, Torino, 1971, p.71

¹⁸ "Nella dottrina di ragioneria dunque, varie sono le definizioni date di azienda ed anche se ciascuna corrente ha creduto di chiudere in una definizione tutto il programma di ricerche ed ha mosso critiche, talora anche aspre, alle definizioni altrui, non si può fare a meno di notare che tutte le varie definizioni finiscono per concordare nella determinazione di un peculiare campo economico, non coincidente con quello dell'individuo e con quello della collettività. Del pari tutte le definizioni presentano quella caratteristica di indeterminatezza che è propria della natura astratta del concetto stesso, e suonano come aluncché di provvisorio, poiché una definizione posta all'inizio di qualsiasi trattato non può dischiudere subito tutte le armonie, le leggi, che solo la trattazione può poi gradualmente e solo incompiutamente offrire" A. Amaduzzi, *L'azienda nel suo sistema e nell'ordine delle sue rilevazioni*, Utet, Torino, 1978 pag. 23-24.

imprenditore è il capo dell'impresa dal quale dipendono gerarchicamente i suoi collaboratori (dirigenti, impiegati, operai), considera l'azienda nel particolare aspetto della produzione e la definisce quale "il complesso di beni organizzato dall'imprenditore nell'esercizio dell'impresa"¹⁹.

Dalla definizione riportata si desume che:

- *l'azienda* è il complesso di persone e di beni (materiali ed immateriali) organizzati dall'imprenditore per l'esercizio dell'impresa. L'azienda, cioè, è lo strumento del quale l'imprenditore si serve per esercitare l'impresa. Suoi elementi principali sono perciò l'organismo amministrativo che agisce ed i beni economici a disposizione;
- *l'impresa* è l'attività esercitata dall'imprenditore nell'esercizio professionale di una attività economica (non occasionale o episodica bensì abituale) organizzata al fine della produzione o dello scambio di beni, aventi un valore economico e commerciale o di servizi, cioè, di prestazioni di lavoro o di cose per utilità private o pubbliche. Suoi requisiti essenziali sono la combinazione dei fattori: materie prime, capitale, lavoro ed il rischio dell'imprenditore.

L'azienda viene, dunque, ad essere vista quale una nozione derivata: essa presuppone la presenza dell'impresa che ne costituisce condizione necessaria per la sua esistenza . Pertanto, non esiste azienda senza impresa²⁰.

Il criterio adottato dal Codice per differenziare l'azienda dall'impresa non appare in linea con l'impostazione propria della concezione economico-aziendale: il complesso di beni organizzati, al quale lo stesso Codice fa cenno, non è l'azienda, ma il patrimonio dell'azienda²¹. Nella visione giuridica, l'azienda costituisce un insieme di beni con la loro valenza patrimoniale, necessari all'imprenditore per il conseguimento dei suoi fini. Questi ultimi però, non assumono carattere di generalità e sinteticità riscontrabile nella dottrina economico-aziendale, ma sono ricondotti nell'ambito della produzione e dello scambio sottovalutando, di conseguenza, le varie tipologie delle aziende erogative²². Inoltre la concezione di "azienda" rinvenibile nel Codice Civile si limita a considerare la stessa quale un semplice "insieme di beni" riducendo l'approfondimento giuridico dottrinario esclusivamente ad uno dei sub sistema aziendali e lasciando del tutto inesplorati gli altri²³. Si giunge, in tal modo, a conclusioni parziali che si riflettono, inevitabilmente, nella legislazione contabile pubblica la quale, per molti anni, si è orientata verso soluzioni che non hanno affatto evidenziato gli

¹⁹ Art. 2082, 2086, 2095 e 2555 del codice civile. In questo senso l'azienda non è soggetto ma oggetto di diritto.

²⁰ "La nozione giuridica di azienda è, nel sistema del codice civile, una nozione derivata: essa presuppone quella dell'impresa, della quale costituisce lo strumento. Se non vi è impresa, non vi è azienda in senso tecnico..."G. Ferri, *Diritto Commerciale*, VI edizione UTET, Torino, p. 210

²¹ Sottolineano a riguardo G. Paolone, L. D'Amico, *L'economia aziendale nei suoi principi parametrici e modelli applicativi*, Giappichelli, Torino, 1994, che la definizione di azienda fornita dall'articolo 2555 del codice civile "non può essere accolta negli studi economia aziendale a causa della indeterminatezza ed inadeguatezza di alcuni termini utilizzati (imprenditore, impresa) e soprattutto perché l'espressione "beni organizzati" pur non considerando l'improprietà di linguaggio, non assume il significato di combinazione produttiva, poiché quest'ultima non risulta formata esclusivamente da beni, né può essere intesa staticamente e, quindi, non evidenzia la natura economica dei fenomeni aziendali" p. 23 -24 ed ancora P. Onida, *Economia d'azienda* che "l'espressione <<complesso di beni organizzati dall'imprenditore per l'esercizio dell'impresa>> è appropriata a designare il patrimonio dell'impresa sia pure considerato come complesso economico, piuttosto che l'azienda quale è intesa nella dottrina e nella pratica dell'amministrazione economica: azienda che ha essa stessa un patrimonio oltre che una organizzazione di persone ed un'attività di gestione rivolta a dati fini" op. cit, p. 48

²² A riguardo si segnala come Zappa evidenziava "l'azienda come istituto economico autonomo di produzione o di produzione ed erogazione insieme, è ignorata nel nostro ordinamento giuridico" G. Zappa, *Le produzioni nell'economia delle imprese*, vol I, Milano 1957, p.174/175. ed ancora P. Onida *op. cit.* " E' facile osservare che questa definizione riguarda soltanto le aziende di produzione in largo senso, ed esclude le aziende di erogazione, mentre comunemente -come sappiamo - la parola azienda è usata anche per designare le gestioni erogative, dalle più modeste, di carattere domestico-patrimoniale, a quelle dello Stato o di altri enti autarchici territoriali"p. 48 :

²³ Si veda anche M. Paoloni che precisa come "L'identificazione delle azienda con il complesso di beni, inoltre, pone l'accento solo sul patrimonio aziendale(sistema dei beni) ma non consente di mettere in luce quei caratteri fondamentali dell'azienda riconducibili all'organizzazione (sistema delle persone) ed alla gestione (sistema delle operazioni)" *Il sistema informativo e le funzioni direzionali negli enti pubblici non economici* Giappichelli Torino p. 3

aspetti aziendali della gestione degli enti pubblici, quasi a voler sottolineare in essi, in linea con la definizione del Codice Civile, l'assenza dei caratteri di aziendalità, oggi invece unanimemente riconosciuti.

1.3 L'AZIENDA NELL'APPROCCIO ECONOMICO AZIENDALE

Molto più articolato è stato l'approccio da parte della dottrina economico-aziendale al concetto d'azienda ed alle sue classificazioni.

In questa sede non intendiamo ripercorrere le divergenze avutesi nel tempo tra le varie scuole²⁴ ma richiamare i contributi di studiosi che in questi ultimi anni stanno cercando di riportare il concetto di azienda ad una definizione unitaria, valida per qualsiasi tipologia pubblica o privata, orientata al profitto o meno ed in cui siano prevalenti fenomeni di scambio o di erogazione.

Detti contributi giungono a aggiornare le precedenti concettualizzazioni dell' "azienda" vista quale "sistema operante" rivolta a sviluppare "processi di produzione, o di consumo, o di produzione e di consumo insieme"²⁵ per adeguarne i contenuti ad un sistema economico completamente mutato.

L'azienda viene definita, ed a questa visione intendiamo riferirci nel presente lavoro, come "*un sistema di forze economiche che realizza, nell'ambiente in cui è parte complementare, in condizioni di autonomia e di durabilità, una attività economica consistente in un processo di produzione e di distribuzione della ricchezza, a favore delle persone che formano il soggetto aziendale o di altre collettività di riferimento.*"²⁶

Come si vede si tratta di una definizione che riconsidera le finalità, le modalità di svolgimento del processo produttivo, l'individuazione del soggetto economico riportando ad unitarietà il concetto di azienda²⁷ e risultando d'ausilio per una lettura comune delle problematiche delle imprese e delle aziende pubbliche oggetto del nostro studio.

Il **finalismo aziendale**²⁸ cioè viene a ricondursi esclusivamente all'economicità e, quindi alla durabilità: economicità che assume caratteri diversi a seconda dell'attività economica posta in essere ma che è diretta a soddisfare le esigenze dei soggetti destinatari dell'attività aziendale in quanto "soddisfare i loro bisogni in condizioni di efficienza (o di minimizzazione dei costi) corrisponde (...) ad affermare la creazione di utilità che qualifica la realizzazione delle finalità aziendali e dunque dell'equilibrio economico nelle quali le stesse si configurano."²⁹ In sintesi l'economicità è "combinazione, dell'«efficienza-produttività» e dell'«efficacia» delle operazioni che danno contenuto all'attività aziendale e attraverso i quali si soddisfano i bisogni dell'individuo"³⁰ che non

²⁴ A riguardo si vedano i contributi ricompresi in *Azienda: contributi per un rinnovato concetto generale* (a cura di) A. Vigano, Cedam, Padova 2000

²⁵ Ci si riferisce alla definizione di aziende di A. Amaduzzi vista quale "un sistema di forze economiche che sviluppa, nell'ambiente di cui è parte complementare, un processo di produzione, o di consumo, o di produzione e di consumo insieme a favore del soggetto economico ed altresì degli individui che vi cooperano" *L'azienda nel suo sistema e nell'ordine delle sue rilevazioni*, Utet, Torino, 1967, p. 20

²⁶ G. Farneti Verso una nuova definizione di azienda con quali conseguenze sull'economia aziendale: prime riflessioni, in *Rivista Italiana di Ragioneria e di economia aziendale*, N.7-8, Giuffrè, Milano 1999 p. 346

²⁷ Per un approfondimento sull'unitarietà del concetto di azienda con particolare riguardo ai temi dell'azienda pubblica che stiamo trattando nel presente lavoro si veda G. Farneti *Le aziende pubbliche nella ricerca e nella didattica: alcune riflessioni*, in Rirea, 1996 n. 5-6.

²⁸ Sulla visione unitaria del fine nelle due classi di azienda di produzione e di erogazione si veda E. -Giannessi, *Interpretazione sul concetto di azienda pubblica*, in AA.VV., *Saggi in memoria di Gino Zappa*, cit. p. 1038

²⁹ G. Farneti Verso una nuova definizione di azienda con quali conseguenze sull'economia aziendale: prime riflessioni, in *Rivista Italiana di Ragioneria e di economia aziendale*, N.7-8, Giuffrè, Milano 1999 p. 352

³⁰ G. Farneti Verso una nuova definizione di azienda con quali conseguenze sull'economia aziendale: prime riflessioni in *Rivista Italiana di Ragioneria e di economia aziendale*, N.7-8, Giuffrè, Milano 1999 p. 352

necessariamente vengono a coincidere con il profitto ma, più in generale si identificano nel rispetto di quelle condizioni necessarie ad assicurare la durabilità³¹ dell'azienda.

Ma l'**economicità** non costituisce un carattere sufficiente per qualificare l'azienda. La stessa definizione fornita richiama ulteriori caratteri indispensabili costituiti dall'autonomia e dalla visione sistemica .

L' **autonomia** è intesa quale libertà di decisione a livello strategico ed operativo finalizzata a permettere, senza condizionamenti libertà, di decisione ai centri a ciò deputati.

Riguardo infine la **visione sistemica**, occorre precisare che anche se proposto alla fine, esso costituisce il primo carattere distintivo dell'azienda ed implica una interrelazione dinamica³² di sistemi di livello inferiore finalizzati ad obiettivi comuni, che garantiscono la sopravvivenza del sistema³³ originario³⁴ .

D'altra parte su detto carattere e più in generale sull'osservazione dell' "oggetto"³⁵ azienda" secondo un modello sistemico, la dottrina aziendale³⁶ appare concorde. Il grande pregio dell'economia aziendale italiana³⁷ è stato, infatti, quello di implementare le logiche sistemiche nello studio dell'azienda e dei suoi aspetti, superando dispute dottrinarie spesso sterili e introducendo una analisi la quale, partendo da una visione di insieme che aveva il suo momento di unione nella stessa finalizzazione e nel conseguimento degli equilibri tendenziali di lungo periodo, giungeva ad analizzare i vari sub sistemi³⁸ che la compongono quali parti di un tutto.

Ne consegue che anche in questo lavoro potremmo articolare, nel rispetto dei principali contributi dottrinari, il sistema aziendale integrato in tre principali sub sistemi³⁹ che identificano le

³¹ Crf. E. -Giannessi, Interpretazione del concetto di azienda pubblica, in AA.VV. Saggi in memoria di Gino Zappa, Giuffrè, 1961 o E. Viganò Azienda: contributi per un rinnovato concetto generale, Cedam, Padova.

³² L'approccio sistemico non si limitava a definire il rapporto di correlazione tra le parti ma vedeva il concetto di sistema quale un elemento in continua evoluzione che trovava nell'equilibrio dinamico uno dei postulati di base.

³³ "Il carattere sistemico dell'azienda dipende dalla stessa natura delle operazioni di gestione che risultano intimamente legate tra loro da un rapporto di tipo "da causa ad effetto". Nel loro insieme tutte le manifestazioni del mondo aziendale costituiscono un corpo unico di fenomeni retti da leggi identiche e orientati verso fini comuni." U. Bertini *Il sistema d'azienda*, Giappichelli Torino pag. 29

³⁴ "Esso (la visione sistemica dell'azienda) implica fundamentalmente l'integrazione di tutte le operazioni , poste in essere per realizzare gli obiettivi dell'organizzazione. Consente di comprendere l'importanza e la relatività di ogni comportamento" E. Cavalieri , in Rirea, cit. p. 119

³⁵ " Spesso per ragioni di semplicità espositiva ma, impropriamente, si dice che un determinato oggetto (una macchina, una persona, una azienda) è un sistema; si intenda..... che un oggetto di conoscenza non è un sistema (le macchine, le persone, le aziende non sono sistemi) bensì che tale oggetto è osservato e rappresentata secondo un modello di tipo sistemico" A. Airolidi, G. Brunetti, V. Coda, *Economia Aziendale*, Il Mulino, Bologna, 1999, p. 77

³⁶ "La concezione sistemica di azienda, di derivazione zappiana, è condivisa dai principali esponenti della dottrina economico-aziendale, i quali , pur con alcune differenze, si mostrano sostanzialmente d'accordo nel riconoscere la presenza di una serie di attributi che caratterizzano il sistema aziendale."M. Paoloni op. cit. p. 6. ed anche: A. Amaduzzi, *Il sistema sociale ed i suoi sottosistemi*, in "Rivista Italiana di Ragioneria e di Economia Aziendale" n. 1 , 1972; U. Bertini *Il sistema d'azienda. Schema di analisi*, Giappichelli Torino 1990; G. Farneti *Introduzione all'economia dell'azienda pubblica*, Giappichelli, 1996, P. Onida *Economia d'azienda*, Utet, Torino 1971; G. Ferrero, *Impresa e management*, Giuffrè, Milano 1987, E. Giannessi, *Le aziende di produzione originaria*, vol I, *Le aziende agricole*, Cursi, Pisa, 1960; C. Masini, *Lavoro e risparmio*, Utet, Torino 1970; S. Sciarrelli, *Il sistema impresa*, Cedam, Padova, 1982; G. Zanda, *La grande impresa*, Milano 1974; G. Paolone- L. D'Amico, *L'economia aziendale, nei suoi principi parametrici e modelli applicativi*, Giappichelli, Torino, 1994.

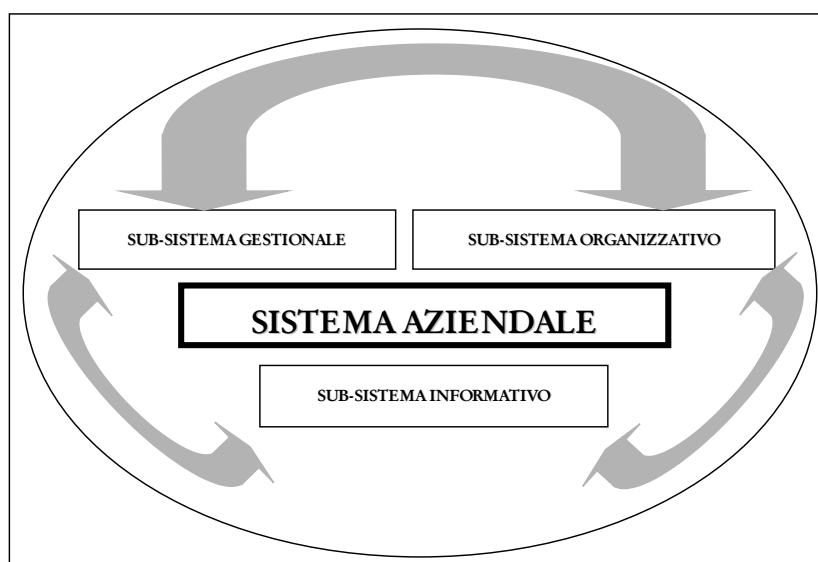
³⁷ A riguardo interessante è l'analisi di U. Bertini, *Il sistema d'azienda* , Giappichelli Torino, dove chiarisce, trattando dell'evoluzione del concetto d'azienda nella dottrina che "A ragion del vero, va detto infatti che le enunciazioni fatte da Zappa, Ceccherelli e da altri studiosi di Scuola Italiana, non soltanto non sono state superate dai più recenti studi nord-americani, ma, anzi, per la vastità profondità di analisi , costituiscono un costante punto di riferimento, offrendo altresì spunti originali per lo sviluppo di nuovi schemi" p. 28

³⁸ "Abbiamo in precedenza visto che in un sistema possono intravedersi più sub sistemi, riguardanti come complesse parti dell'unità. La definizione dei vari sub sistemi non è assoluta e varia a seconda del grado di complessità del sistema totale ed a seconda dei criteri soggettivi di riferimento" A. Amaduzzi, *Economia Aziendale*, Cacucci, Bari, 1985 p. 73

³⁹ Riferendoci alla "teoria dei sistemi" ed in particolare la sua propensione a scomporre il sistema generale in sottosistemi che si pongono in una relazione funzionale del tutto analoga a quella riscontrabile tra insieme e sottinsieme si può facilmente passare da una

manifestazioni di esistenza e di funzionamento delle aziende in relazione ai tre momenti tipici dell'amministrazione economica :

- sottosistema organizzativo, che individua i centri di attività attraverso i quali l'azienda si manifesta e definisce le coordinazioni ottimali delle risorse disponibili, indicandone la composizione più conveniente ed i rapporti gerarchico-funzionali affinché siano raggiungibili gli obiettivi e le strategie deliberati;
- sottosistema gestionale, che si occupa della realizzazione di quanto convenuto in sede organizzativa, coordinando le operazioni necessarie al perseguimento dei fini aziendali;
- sottosistema informativo, infine, che individua i metodi ed i sistemi attraverso cui procedere alla rilevazione dei fatti aziendali. Con la rilevazione si provvede a quantificare i risultati delle attività poste in essere, ordinando la metodologia di rilevazione in funzione dell'oggetto di interesse. A questo scopo, accanto alle metodologie contabili sempre più spesso si affiancano metodologie di tipo matematico-statistico per fornire un'attendibile chiave di lettura di fenomeni altrimenti difficilmente interpretabili.



FONTE: ZIRUOLO

In tale contesto, l'azienda può essere vista quale una interrelazione dinamica⁴⁰, di sistemi di livello inferiore finalizzati ad obiettivi comuni, che garantiscono la sopravvivenza del sistema⁴¹ originario⁴² da realizzare contestualmente con il perseguimento degli ulteriori caratteri distintivi dell'azienda

analisi generale verso una diretta ad approfondire il sistema nelle sue componenti essenziali. La dottrina a riguardo ha operato varie distinzioni tra i sub sistemi proponendo classificazioni diverse per ordine e grado. Ai fini della nostra indagine e cioè quella volta ad approfondire l'ente pubblico come azienda, adotteremo la prospettiva tipica dell'economia aziendale volta a considerare la stessa sotto l'aspetto organizzativo (sub sistema organizzativo) gestionale (sub sistema decisionale o gestionale) ed informativo (sub sistema informativo o del controllo).

⁴⁰ L'approccio sistemico non si limitava a definire il rapporto di correlazione tra le parti ma vedeva il concetto di sistema quale un elemento in continua evoluzione che trovava nell'equilibrio dinamico uno dei postulati di base.

⁴¹ "Il carattere sistemico dell'azienda dipende dalla stessa natura delle operazioni di gestione che risultano intimamente legate tra loro da un rapporto di tipo "da causa ad effetto". Nel loro insieme tutte le manifestazioni del mondo aziendale costituiscono un corpo unico di fenomeni retti da leggi identiche e orientate verso fini comuni." U. Bertini *Il sistema d'azienda*, Giappichelli Torino pag. 29

⁴² "Esso (la visione sistemica dell'azienda) implica fundamentalmente l'integrazione di tutte le operazioni , poste in essere per realizzare gli obiettivi dell'organizzazione. Consente di comprendere l'importanza e la relatività di ogni comportamento" E. Cavalieri , in *Rirea*, cit. p. 119

rinvenibili nell'autonomia e nella economicità ⁴³.

1.3.1 AZIENDA DI PRODUZIONE, DI EROGAZIONE E COMPOSTA

Se la coordinazione sistemica, l'autonomia e la durabilità sono il denominatore comune di qualsiasi tipo di azienda, diverse sono le finalità che essa persegue.

La dottrina tradizionale aziendale ha ritenuto che qualsiasi azienda si proponga di soddisfare i bisogni umani perseguendo detto obiettivo o direttamente o indirettamente. Proprio da ciò è possibile proporre una prima distinzione tra:

- azienda di erogazione;
- azienda di produzione ;
- azienda composta.

Per comprendere la differenza è opportuno richiamare alcuni aspetti operativi dell'attività economica presente in ogni azienda: acquisizione delle risorse (umane, finanziarie, strumentali), loro combinazione e, quindi, destinazione.

L'**acquisizione** è il processo di ottenimento della disponibilità economica di beni e persone (aspetto organicistico). Essa può essere libera dal mercato, obbligata, volontaria o imposta.

La **combinazione** è il processo con cui le risorse vengono coordinate (fattori di coordinazione) in rapporto all'oggetto di attività. La combinazione è produttiva quando vi è produzione di utilità e diventa economica quando la differenza tra input ed output può essere espressa in termini monetari.

La **destinazione** è il processo finale dell'attività economica dell'azienda e viene distinta in

- **scambio** quando il prodotto derivante dalla combinazione produttiva è destinato all'esterno attraverso un apposita negoziazione tra le parti costituite dall'azienda e da soggetti terzi;
- **erogazione** quando il prodotto derivante dalla combinazione produttiva è destinato all'esterno senza una negoziazione ma attraverso un atto unilaterale di erogazione da parte dell'azienda;
- **consumo** quando il prodotto derivante dalla combinazione produttiva è destinato all'interno, cioè, ai soggetti che costituiscono l'azienda senza alcuna negoziazione.

Proprio la differente destinazione dei prodotti derivanti dalla combinazione produttiva permette di giungere ad una distinzione tra azienda di erogazione e di produzione.

La prima (*azienda di erogazione*) è quella particolare tipologia di azienda che si occupa direttamente e durevolmente di soddisfare i bisogni di determinati soggetti o solo una data classe di questi bisogni (attraverso la ricchezza disposizione dell'azienda), procedendo dapprima all'acquisizione delle risorse e, successivamente alla loro distribuzione. Distribuzione che potrà avvenire secondo modalità erogative o di consumo a cui si ricollega una ulteriore sottoclassificazione tra:

- aziende di consumo
- aziende di erogazione in senso stretto

⁴³ Per un approfondimento sui caratteri identificativi dell'azienda si veda P. Onida, *Economia d'azienda*, Utet, Torino, 1971; E. Giannessi, *Interpretazione del concetto di azienda pubblica*, in AA.VV. *Saggi in memoria di Gino Zappa*, Giuffrè 1961; E. Vigano' *Il concetto generale di azienda*, in E. Vigano' (a cura di) *Azienda, primi contributi di una ricerca sistematica per un rinnovato concetto generale*, Cedam, Padova , 1997; R. Ferraris Franceschi, *L'azienda: forme, aspetti, caratteri e criteri discriminanti* in *Appunti di Economia aziendale* (a cura di E. Cavalieri), vol. I. Edizioni Kappa, Roma 1996.

Appartengono alla prima sottocategoria quelle aziende di erogazione che producono beni e servizi non destinati allo scambio, ma al soddisfacimento di bisogni di persone che sono all'interno della stessa (beneficiari) attraverso una attività di consumo interno. Costituiscono esempi in tal senso le associazioni e le cooperative di consumo.

Nelle aziende di erogazione in senso stretto invece le attività distributive di consumo sono sostituite da un processo erogativo. Esempi di tale aziende sono le fondazioni bancarie, le IPAB.

Le *aziende di produzione* invece, producono beni e servizi destinati allo scambio. Scambio, quale forma di destinazione dei prodotti e servizi derivanti dall'attività di acquisizione e combinazione, destinata all'esterno come conseguenza di una negoziazione tra parti libere quali l'azienda e soggetti terzi. Quando l'attività di scambio è orientata al profitto la dottrina individua l'impresa che, dunque, costituisce un tipo particolare di azienda la quale, oltre ai caratteri minimi distintivi, presenta anche lo specifico scopo di dirigere la propria azione alla produzione di un reddito per il proprietario.

Pertanto, il perseguimento di un determinato fine si realizza nella combinazione economica di fattori, orientata ad un processo di produzione o di consumo di risorse (fattori della produzione), cui deve necessariamente conseguire la remunerazione dei fattori economici impiegati.

Sul tema della remunerazione dei fattori impiegati, però, vi è necessità di un chiarimento: è opinione radicata che i bisogni che le aziende pubbliche, e quindi anche gli aziende pubbliche territoriali devono soddisfare, non sono riconducibili ad una remunerazione attesa, come nel caso delle imprese, ma alle esigenze della vita sociale come la sicurezza, l'istruzione, l'assistenza sanitaria, lo sviluppo economico, la tutela dell'ambiente, ed altro.

Tuttavia essa è stata superata con riferimento alla concezione generale dei fini aziendali che, sia per l'azienda pubblica sia per quella privata, trova collocazione unitaria, in quanto *“ambidue le classi fondamentali – aziende di produzione e di erogazione – pur svolgendo attività diverse hanno in comune lo scopo di conseguire un determinato equilibrio economico, a valere nel tempo, suscettibile di offrire una remunerazione adeguata ai fattori utilizzati e un compenso, proporzionale ai risultati raggiunti, al soggetto economico per conto del quale l'attività si svolge”*(Giannessi, 1961.b: 1038).

Alle aziende di erogazione ed a quelle di produzione la dottrina ha ritenuto giungere alla classificazione di una terza tipologia costituita dalle *aziende composte* che presentano congiuntamente i caratteri delle prime e delle seconde. In esse, infatti, si svolgono attività sia di consumo che di produzione. Si tratta generalmente di aziende di erogazione nelle quali si svolgono anche attività produttive patrimoniali (investimenti e disinvestimenti con eventuale contrazione e estinzione dei necessari debiti di finanziamento, conseguimento dei redditi che ne derivano e sostenimento dei connessi oneri) o d'impresa (produzione di beni e servizi e loro vendita sul mercato). Tali processi produttivi hanno carattere strumentale rispetto al generale processo di erogazione, avendo soprattutto lo scopo di fornire i mezzi di consumo di cui si avvale, sicché la loro coesistenza non fa venire meno l'unitarietà dell'azienda.

1.3.2 AZIENDA PUBBLICA E PRIVATA

La distinzione proposta nel paragrafo precedente basata sulla attività economica non è certamente l'unica presente. Le aziende possono essere classificate secondo vari criteri, ad esempio:

- in relazione al fine;
- in relazione alla dimensione.
- in relazione al soggetto economico;
- in relazione al soggetto giuridico

Ai fini dell'indagine che intendiamo approfondire all'interno di questo lavoro una classificazione che dobbiamo necessariamente prendere in considerazione è quella che distingue l'azienda pubblica da quella privata.

La distinzione in questo caso si fonda:

- su un criterio economico che analizza la natura privata o pubblica del soggetto economico
- su un criterio giuridico che prende invece in considerazione la natura privata o pubblica del soggetto giuridico.

Si ricorda che il *soggetto giuridico* è la persona fisica o giuridica titolare degli obblighi e dei diritti derivanti dall'attività d'azienda, mentre il *soggetto economico*, che dunque, non necessariamente coincide con il soggetto giuridico, è la persona o il gruppo di persone che di fatto detiene il potere volitivo e che esercita il potere decisionale da cui nasce la strategia aziendale.

La combinazione dei due criteri determina i contenuti della tabella sotto riportata.

Soggetto giuridico privato	Azienda privata	Azienda pubblica
Soggetto giuridico pubblico	-----	Azienda pubblica
	Soggetto economico privato	Soggetto economico pubblico

Dalla sua lettura si evidenzia che l'azienda pubblica è rintracciabile ogni qual volta il soggetto economico è pubblico. Più in particolare quando il soggetto aziendale appartiene ad un soggetto pubblico, allora l'azienda è pubblica ed il *soggetto economico* si situa esternamente alla gestione operativa, allocandosi presso gli utenti/consumatori che, in quanto tali, perdono ogni possibilità diretta di gestione e controllo delle operazioni che li coinvolgono, ma, in virtù dei meccanismi di democrazia elettiva, possono concorrere alla nomina degli organi volitivi degli enti gestori.

Un ulteriore livello di analisi e di classificazione delle aziende ed in particolare di quelle pubbliche può essere ottenuta mettendo a confronto caratteri soggettivi (azienda pubblica e privata) con i caratteri oggettivi (azienda di erogazione e di produzione).

La tabella che segue sintetizza anche in questo caso le varie combinazioni.

Azienda di erogazione/composta	Aziende pubbliche di erogazione	Aziende non profit
Azienda di produzione	Imprese pubbliche	Imprese private
	Azienda pubblica	Azienda privata

Si noti come all'interno delle aziende pubbliche è possibile distinguere tra

- *aziende pubbliche di produzione (o imprese pubbliche)* che dunque costituiscono un istituto autonomo sul piano giuridico ed economico, nel quale si svolgono processi di produzione di beni e servizi di pubblico interesse e /o utilità e che sono ceduti verso il corrispettivo di un prezzo di scambio. Da un punto di vista aziendale esse si caratterizzano come aziende di produzione avente un soggetto economico pubblico. Ci si riferisce alle unità operanti direttamente nel sistema economico, come partecipazioni statali, enti pubblici economici, aziende municipalizzate e cioè allo strumento attraverso cui il comune, la provincia, la regione e lo Stato intervengono nel sistema economico con la produzione e la cessione di beni e servizi sul mercato.
- *aziende pubbliche di erogazione* che, invece costituiscono aziende composte con un soggetto economico pubblico. Esse a loro volta sono vengono a definirsi per differenza rispetto alla classe precedente e cioè non svolgono attività imprenditoriali finalizzate al conseguimento del lucro e trovano una ulteriore articolazione con riferimento all'elemento che maggiormente li caratterizza⁴⁴ in:
 - o *aziende pubbliche istituzionali* orientate a svolgere una finalità di interesse pubblico per la quale vengono istituiti senza alcun vincolo territoriale. Esse sono espressione di una comunità portatrice di un interesse pubblico senza alcun vincolo territoriale quali enti di previdenza, ordini professionali ecc;
 - o *aziende pubbliche territoriali (APT)* dirette alla gestione delle funzioni assegnate da esercitare all'interno di un ben circoscritto territorio di riferimento. Esse costituiscono espressione di una comunità politicamente organizzata incidente su un territorio definito statale, regionale, provinciale o comunale.

Proprio a queste ultime (APT) intendiamo riferirci nel prosieguo del lavoro. A tal fine ne analizzeremo dapprima i caratteri di aziendalità ed i relativi principi e valori quindi il sistema delle amministrazioni pubbliche all'interno del quale esse rivestono un ruolo certamente non secondario sia per numerosità che per funzioni esercitate.

1.4 LE AZIENDE PUBBLICHE TERRITORIALI (APT)

Conclusa l'analisi delle classificazioni delle aziende, nei paragrafi che seguono intendiamo riscontrarne i caratteri di aziendalità, riferendoci, come già accennato specificatamente a quei soggetti pubblici quali lo Stato, le Regioni e gli altri enti locali come le province, i comuni e le comunità montane, le unioni di comuni e le città metropolitane⁴⁵ che hanno nel territorio un elemento essenziale di riferimento e che dalla dottrina economico-aziendale sono definiti "*aziende pubbliche territoriali*" mentre dalla dottrina giuridica ed dal legislatore sono indicati con il termine di "enti pubblici territoriali".

⁴⁴ "Gli enti territoriali si contrappongono a quelli istituzionali. Giustamente afferma lo Zanobini che <<i>i primi sono formati da interi gruppi demografici residenti sopra un territorio e annoverano questo fra i loro elementi: non si propongono un solo fine o fini tassativamente determinati, una una generalità di scopi suscettibili via via di espansione e di aumento. I secondi sono costituiti soltanto da persone che trovansi in condizioni determinate e sono unite per la cura di fini che a tali condizioni si collegano>>" S. Buscema, op. cit., IV vol. nota 19 p. 89

⁴⁵ Si precisa che nel corso del lavoro non si farà un esplicito riferimento alle comunità montane alle unioni di comuni ed alle città metropolitane per il ruolo marginale che in alcuni casi rivestono o per l'analogia riscontrabile nell'analisi che andremo a svolgere con la contabilità comunale. Ciò non toglie che essi costituiscano uno dei soggetti rientranti nella casistica in oggetto.

E' interessante ancora una volta effettuare un parallelo tra il concetto giuridico e quello aziendale.

In realtà il concetto di "ente pubblico" così come definito dalla dottrina giuridica oltre che dal legislatore è quello di un soggetto giuridico titolare di diritti e doveri nei confronti di altri soggetti. Più in particolare un ente assume le caratteristiche di ente pubblico quando esercita, attraverso i propri organi, alcune funzioni in nome e per conto di tutti i soggetti che appartengono a quella comunità amministrata.

Per interpretare e rispondere nella maniera più consona ed efficiente ai bisogni della collettività l'ente pubblico è titolare di poteri sovraordinati rispetto ad altri soggetti di diritto che però non caratterizzano l'intera attività dell'ente stesso. I comuni e le province ad esempio sono titolari di un potere impositivo con riferimento a specifici tributi locali ma affiancano a detti poteri una ordinaria attività (ad esempio per acquistare beni) posta in essere con modalità del tutto simili a qualsiasi soggetto privato.

Vi è anche da precisare che il concetto di "ente pubblico" ha subito una notevole evoluzione nel corso degli anni.

La prima e più antica concezione è quella che associava la figura di ente pubblico allo Stato ritenendo che nella persona giuridica Stato risiedesse la sovranità la quale, a sua volta, potesse essere delegata ad altri soggetti (enti pubblici) operanti nell'interesse o al servizio dello Stato⁴⁶. Questa prima impostazione conduceva a riconoscere quali enti pubblici solo i Comuni e le Province i quali perseguivano gli stessi interessi dello Stato.

Con l'introduzione dei primi enti parastatali il concetto di ente pubblico ha visto una attività di ricerca della dottrina volta ad individuare di volta in volta dei caratteri distintivi finalizzati ad un ampliamento progressivo della definizione. Ne consegue che assistiamo nel corso degli anni al susseguirsi di definizioni basate su elementi diversi, ciascuna delle quali presentava elementi di fragilità.

Una prima concettualizzazione era quella che riconosceva l'ente pubblico dalla sua costituzione da parte dello Stato ma che risultava incapace di giustificare soggetti privati quali la RAI, promossi dallo Stato.

Detto criterio fu quindi sostituito da un secondo che rivolgeva la propria attenzione al controllo statale che veniva visto quale elemento discriminante. Anche in questo caso, però, poteva essere dimostrato che detto controllo veniva esercitato anche nei confronti delle cooperative che, non per questo, costituivano enti pubblici.

Del pari l'accezione che vedeva riconoscere quale criterio distintivo il possesso di poteri di imperio riscontrabili anche in enti che, dichiarati pubblici dallo stesso legislatore, operavano secondo modalità e schemi di diritto privato.

Ed, infine anche la distinzione effettuata sul fine pubblico da perseguire apparve ben presto insufficiente ravvisata, anche in questo caso, la presenza di soggetti privati che perseguono fini pubblici quali l'istruzione, l'assistenza ecc.

L'evoluzione dottrinarica nel campo giuridico si è quindi orientata, alla fine, verso una soluzione in cui l'indice di riconoscimento è costituito dalla qualificazione data di volta in volta dallo stesso legislatore.

Tra queste quella che maggiormente ci interessa ai fini della nostra indagine e quella che prende in esame la natura lucrativa o meno perseguita distinguendo:

- enti pubblici economici

- enti pubblici non economici

⁴⁶ Zanolini G., *Corso di diritto amministrativo*, 1952 vol II p. 39

I primi (enti pubblici economici) sono, secondo la definizione fornita dallo stesso Consiglio di Stato⁴⁷, quegli enti che “allo scopo di realizzare un fine di lucro e, indirettamente, una finalità pubblica, esercitano una attività imprenditoriale diretta alla produzione ed allo scambio di beni e servizi, ponendosi sullo stesso piano, in un regime di concorrenza effettiva o soltanto potenziale, con gli imprenditori privati svolgenti analoghe attività e utilizzando gli stessi strumenti di diritto privato”.

I secondi (enti pubblici non economici) vengono a definirsi per differenza rispetto alla classe precedente e cioè non svolgono attività imprenditoriali finalizzate al conseguimento del lucro e trovano una ulteriore articolazione con riferimento all'elemento che maggiormente li caratterizza⁴⁸ in:

- *enti territoriali* diretti alla gestione delle funzioni assegnate da esercitare all'interno di un ben circoscritto territorio di riferimento;
- *enti istituzionali* orientati invece a svolgere una finalità di interesse pubblico per la quale vengono istituiti senza alcun vincolo territoriale.

Dal breve excursus effettuato si noti come la dottrina economico-aziendale non sempre risulta allineata con il legislatore. Se, infatti, relativamente agli enti pubblici economici non sussistono particolari differenze rispetto all'accezione di azienda di produzione per lo scambio, alcune differenze sono evidenziabili nel voler ricomprendere le rimanenti amministrazioni pubbliche all'interno degli enti pubblici non economici ritenendo detta definizione impropria. L'assenza del lucro, infatti, non determina l'assenza dei caratteri di economicità visto che “*il fine dell'equilibrio economico nel tempo non è (...) una caratteristica solo delle aziende “lucrative” ma è anche l'esigenza fondamentale delle aziende pubbliche perché nessun organismo può esistere se nel tempo non raggiunge un equilibrio tra ricchezza consumata e ricchezza prodotta*”⁴⁹.

Accettata anche dalla dottrina aziendale è invece la classificazione tra enti territoriali ed istituzionali così pure quella tra “associazioni” (unioni di persone associatesi per la soddisfazione di bisogni collettivi: giustizia, istruzione, difesa ecc.) e “fondazioni” (enti cioè che hanno a disposizione un complesso di beni per il conseguimento del fine stabilito nello statuto o nell'atto di fondazione)⁵⁰.

1.4.1 LA VERIFICA DEI CARATTERI DI AZIENDALITÀ NELLE APT

Analizzate le differenze presenti con le scienze giuridiche risulta importante cercare di analizzare i caratteri dell'azienda pubblica territoriale. Essa, in quanto azienda, non è estranea alla verifica dei caratteri di azionalità, anzi, come vedremo, proprio l'attenzione e la ricerca sulla presenza degli stessi ha determinato quella rinnovata considerazione del legislatore verso l'ente-azienda che dalla legge 241/90 fino al D. Lgs. 286/1999 e, quindi, al nuovo T.U.E.L., ha condotto ad un utilizzo sempre più evidente di termini quali “efficienza, efficacia, economicità” per esplicitarne i caratteri di azionalità e

⁴⁷ Adunanza plenaria n. 5 del 27 agosto 1971

⁴⁸ “Gli enti territoriali si contrappongono a quelli istituzionali. Giustamente afferma lo Zanobini che <<i> i primi sono formati da interi gruppi demografici residenti sopra un territorio e annoverano questo fra i loro elementi: non si propongono un solo fine o fini tassativamente determinati, una generalità di scopi suscettibili via via di espansione e di aumento. I secondi sono costituiti soltanto da persone che trovansi in condizioni determinate e sono unite per la cura di fini che a tali condizioni si collegano >>” S. Buscema, op. cit., IV vol. nota 19 p. 89

⁴⁹ L. Anselmi *L'azienda comune*, collana SVIMAP, Maggioli editore 1995, p. 21

⁵⁰ P.E. Cassandro *Le gestioni erogatrici pubbliche*, Giuffrè, Milano 1979 p.4 analizzando la differenza riscontrabile tra enti pubblici territoriali ed istituzionali osserva: “La distinzione tra enti territoriali ed enti istituzionali tende a coincidere con quella tra corporazioni e fondazioni. Le corporazioni (o associazioni) hanno il loro fondamento in una collettività di persone (universitas personarum) mentre le fondazioni hanno il loro fondamento in un complesso di beni (universitas bonorum). Nelle corporazioni, cioè, la personalità giuridica nasce dall'associazione di più persone che mirano al soddisfacimento di fini comuni; mentre nelle fondazioni la personalità giuridica nasce da un complesso di beni destinato per volontà di una o più persone, al raggiungimento di determinate finalità, solitamente di natura benefica e assistenziale. Ora, mentre gli enti territoriali sono sempre delle corporazioni ...omissis..”

dare applicazione concreta al principio di “buon andamento dell’amministrazione” sancito dall’articolo 97 della Costituzione.

Analizzando l’APT, infatti, è rintracciabile quella visione sistemica che riporta ad unità i singoli fatti aziendali e che “implica fundamentalmente l’integrazione di tutte le operazioni, poste in essere per realizzare gli obiettivi dell’organizzazione”⁵¹.

Non solo, in quanto sono evidenziabili anche gli altri attributi distintivi. Anch’essa, infatti, è caratterizzata oltre che dall’autonomia (tra l’altro in molti casi sancita anche a livello legislativo)⁵², da quel finalismo aziendale diretto al conseguimento dell’economicità da realizzare “*attraverso un <<efficiente>> impiego delle scarse risorse disponibili, utilizzate, appunto nello svolgimento di una attività di erogazione e/o di produzione, pervenendo a risultati che devono esprimere la loro <<efficacia >> nel soddisfare i bisogni che esprimono le esigenze degli individui che costituiscono il punto di riferimento dell’attività aziendale*”⁵³.

In altri termini esse sono aziende in quanto al loro interno sono rinvenibili i caratteri identificativi indicati dalla dottrina, quali:

- la *coordinazione sistemica*, che esprime il carattere unitario dell’operare aziendale nell’ambito del quale “acquistano sempre maggiore rilievo le correlazioni tra i singoli fatti aziendali che si ricompongono organicamente nella unitaria realtà operativa dell’azienda, gestionale ed organizzativa” la cui conoscenza è elemento fondamentale per operare una qualsivoglia rilevazione degli stessi;
- l’*autonomia* che individua l’indipendenza e l’autosufficienza economica nell’operare aziendale;
- la *durabilità*, infine, nella quale è rinvenibile anche il principio di economicità, e che si declina attraverso il mantenimento delle condizioni di tendenziale equilibrio nel tempo.

Si ricorda che il principio delle condizioni di tendenziale equilibrio “esprime le condizioni presunte di un andamento prospettico e dinamico dei fatti aziendali riferite a vari periodi di tempo e agenti sul sistema-azienda, la cui funzionalità viene espressa da condizioni generali, per la convenienza alla sua costruzione ed al suo mantenimento in vita, e particolari per il suo effettivo funzionamento; il tutto in vista del raggiungimento e della elevazione del reddito tendenziale.”⁵⁴

In altri termini lo studio dell’equilibrio aziendale generale presuppone un esame delle condizioni degli equilibri particolari e, specificatamente, di quelli relativi agli aspetti economici, patrimoniali, finanziari e monetari i quali, a loro volta, in una analisi unitaria, ottenuta attraverso l’accostamento delle singole relazioni e l’individuazione di quelle reciproche istaurabili, assicurano la durabilità del sistema⁵⁵.

Dette riflessioni sono perfettamente applicabili anche all’azienda pubblica e di conseguenza anche all’azienda pubblica territoriale. Ne consegue che anche quest’ultima è soggetta all’indagine dei subsistemi e nelle parti che la caratterizzano, cercando di individuare i collegamenti tra questi ultimi

⁵¹ E. Cavalieri Organizzazioni produttive, aziende ed imprese, in Rirea, cit., p. 118

⁵² Si pensi agli enti locali definiti dal legislatore nella legge 142/90 “autonomie locali”

⁵³ G. Farneti Introduzione all’economia dell’azienda pubblica, Giappichelli, Torino 1996 p. 8

⁵⁴ G. Paolone, *Il bilancio d’esercizio*, Giappichelli Torino, 1994 pag. 9 e 10

⁵⁵ A riguardo G. Paolone evidenzia come “... il congiungimento dell’equilibrio economico, espresso dalla relativa equazione, con gli altri equilibri, pone in risalto le seguenti connessioni: il processo produttivo influenza la determinazione del fabbisogno finanziario richiesto, agendo di conseguenza sull’equilibrio patrimoniale; le modalità del suo svolgimento influiscono anche sulle variazioni di denaro prodottesi (cash flow) agendo pertanto sull’equilibrio finanziario e su quello monetario. Viceversa per l’equilibrio patrimoniale, la copertura del fabbisogno finanziario ed il reperimento dei mezzi producono oneri che influenzano il raggiungimento dell’equilibrio economico; la struttura finanziaria equilibrata deve inoltre trovare continua verifica nelle condizioni di equilibrio finanziario monetario. Queste ultime influiscono, infine, sulle condizioni di equilibrio economico consentendo di rendere minimo il costo dei finanziamenti attinti; agiscono nel contempo, sulla ottimizzazione della struttura finanziaria, esercitando una operazione positiva sul raggiungimento del relativo equilibrio.” *op. cit.* p. 14

che permettono uno stato di equilibrio generale “*frutto della logica correlazione degli equilibri particolari*”⁵⁶

Nei paragrafi che seguono cercheremo di approfondire le principali caratteristiche delle condizioni dei vari equilibri parziali correlandoli con i vincoli legislativi già presenti nell’attuale contesto normativo delle aziende/enti pubblici territoriali. In particolare ci soffermeremo su

- l’equilibrio economico
- l’equilibrio finanziario e monetario
- l’equilibrio patrimoniale.

1.4.1.1 L’equilibrio economico

Al fine di introdurre l’analisi di detto equilibrio nelle aziende pubbliche territoriali, occorre precisare che tutte le aziende perseguono finalità economiche riconducibili alla creazione di utilità. Più specificatamente, in qualsiasi azienda si realizza un processo produttivo distributivo diretto a realizzare dei beni o servizi per l’utilizzatore finale, attraverso una fase precedente di acquisizione delle risorse. L’equilibrio economico sarà conseguito nel caso in cui l’utilità generata sarà maggiore di quella consumata.

In realtà detto valore assume significato e caratteristiche diverse a seconda della tipologia di azienda a cui intendiamo riferirci. Rivolgendoci alle imprese esso viene schematicamente rappresentato come differenza tra ricavi da un lato e costi dall’altro o, più in generale, tra componenti positivi e negativi di reddito⁵⁷. Il risultato, denominato utile o perdita d’esercizio, sintetizza l’effetto della gestione sul patrimonio e il conseguimento del fine aziendale attraverso un incremento dei suoi mezzi che possono essere intesi come creazione di utilità.

Non altrettanto può dirsi per le aziende di erogazione/composte e più specificatamente per le aziende pubbliche territoriali. In esse il fine aziendale viene ad identificarsi nella massimizzazione della soddisfazione dei bisogni della collettività di riferimento amministrata; ne consegue che il profitto non rappresenta un indicatore sintetico di economicità in quanto mentre per l’efficienza non sono da rilevare differenze significative rispetto al modello privato, sintetizzando il livello di razionalità economica interna raggiunto nell’utilizzo dei fattori produttivi, per quanto concerne l’efficacia essa non può essere misurata internamente attraverso la remunerazione congrua del capitale proprio investito, ma deve avvenire esternamente rivolgendosi alla popolazione amministrata e cercando di valutarne, a livello aggregato, il grado di soddisfazione dei bisogni ottenuto attraverso l’amministrazione nell’esercizio. Le ragioni di questa affermazione nascono da diverse riflessioni che investono le caratteristiche della gestione delle aziende pubbliche ed ancor più di quelle territoriali. Esse possono essere riassunte :

- nell’assenza del mercato a cui si ricollega da un lato l’inesistenza di un sistema dei prezzi⁵⁸ che non nasce da un confronto tra domanda ed offerta e dall’altro l’incapacità, per l’assenza della concorrenza, di espellere da parte del mercato quei produttori che risultassero inefficienti⁵⁹;

⁵⁶ Cfr. G. Paolone L D’Amico , *L’economia aziendale* Giappichelli Torino 1994, p. 153

⁵⁷ “L’equilibrio economico è tradizionalmente descritto e quantificato come differenza tra ricavi e costi o, più generalmente tra componenti positivi e negativi. Nelle imprese corrisponde all’utile o alla perdita conseguita, come espressione di una differenza, o somma algebrica, fra valori che trovano la loro origine nei prezzi pagati per l’acquisizione/consumo dei fattori produttivi impiegati e nei mezzi incassati per la vendita dei beni e dei servizi ottenuti con il loro impiego, espressione del reintegro di quei fattori.” G Farneti in Rirea cit. p. 355

⁵⁸ “La caratterizzazione degli istituti pubblici come <<aziende di erogazione>> o come <<aziende composte>> (di produzione e di consumo) è collegata al fatto che i prodotti dell’attività dell’amministrazione pubblica sono in toto o in parte ceduti senza un diretto corrispettivo economico (prezzo) o con corrispettivi che non hanno la funzione di oggettivare i giudizi di convenienza (tariffe intese come

- nella eterogeneità di prodotti forniti che impedisce di ottenere un risultato sintetico della produzione effettuata⁶⁰;
- nella difficoltà di misurare l'output prodotto in termini monetari⁶¹ per i numerosi apprezzamenti soggettivi che ne distorcono fortemente il significato;
- nella presenza di scelte di gestione che, in molti casi non dipendono esclusivamente da valutazioni di tipo economico ma, anche da altre di natura sociale e politica.

Pertanto, se in una azienda di produzione la differenza ricavi/costi è un indice sufficientemente completo dell'equilibrio economico⁶², non altrettanto si può dire per l'azienda pubblica dove, lo stesso, ottenuto per via contabile esprime, esclusivamente, il processo di creazione o di consumo di risparmio aziendale con evidenti effetti sul patrimonio dell'ente, ma non è in grado di misurare la combinazione tra efficienza ed efficacia.

I reintegri delle risorse consumate, a seguito dell'attività di produzione, non avvengono dai ricavi che esprimono il giudizio di efficacia dei cittadini ma, nella maggior parte dei casi, attraverso proventi non direttamente correlati estranei al processo produttivo erogativo dell'ente⁶³.

contributo alla copertura del costo fissato al di fuori delle leggi di mercato o tasse intese come prelievo coattivo collegato tecnicamente alla cessione di un servizio o alla emissione di un certificato). E. Borgonovi, *op. cit.*, p. 119

⁵⁹ "Le pubbliche amministrazioni operano in un contesto caratterizzato dall'assenza di meccanismi automatici di aggiustamento. L'assenza della libera concorrenza, e del conseguente libero formarsi dei prezzi, determina la mancanza di quello scambio continuo di segnali ed informazioni fra produttori e consumatori che permettono (meglio, impongono) la minimizzazione delle inefficienze" G. Farneti, *ecc. op. cit.* p. 136 ed ancora A. Buccellato: "Il contribuente che paga il costo dei servizi erogati non ha la facoltà di premiare l'azienda efficiente e di punire l'azienda inefficiente decretandone l'eliminazione. Neppure il fruitore dei prodotti dell'azienda pubblica ha il potere in caso di insoddisfazione, di sancirne la cessazione. La divaricazione fra soggetto che consuma il beneficio e soggetto che ne paga il prezzo priva il sistema azienda pubblica di una dei più efficaci strumenti di controllo creati dal mercato" *Il sistema informativo delle aziende pubbliche*, Cedam, Padova, 1992, p. 55

⁶⁰ L'eterogeneità dei prodotti forniti da parte dell'ente pubblico è ben sintetizzata dalla stessa normativa che è giunta nel D. Lgs. 504/92 a distinguere tra:

- servizi indispensabili
- servizi a domanda individuale
- servizi a carattere produttivo.

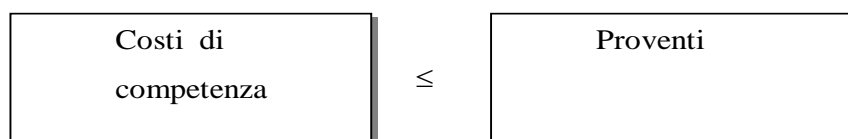
Detta articolazione non solo sintetizza il grado di imprenditorialità dell'ente all'interno dei vari servizi prodotti ma permette di comprendere le difficoltà che si incontra generalmente nella gestione degli enti quando ci si trova a ricondurre ad unità diversi tipi di output che non sempre hanno una loro quantificazione monetaria. Si pensi a titolo di esempio alla produzione di un certificato che, quantunque indispensabile non presenta un prezzo di cessione e, comunque concorre a definire l'economicità gestionale generale del comune.

⁶¹ "Nelle aziende di amministrazioni pubbliche la mancanza del profitto, quale grandezza unificante dei complessivi risultati di gestione, è determinata dalla impossibilità, in linea generale di misurare in termini monetari l'output. Mentre sul versante delle utilità consumate (input/costi) non vi è differenziazione in tema di quantificazione fra aziende di produzione e aziende di erogazione, output delle aziende pubbliche è collocato fuori dal mercato, cioè in assenza di un sistema di valori di scambio (prezzi) che permetta attraverso il metro monetario, di misurare la produzione in termini di utilità create." G. Farneti L. Mazzara G. Savioli, *op. cit.* p. 136

⁶² A riguardo G. Farneti *Introduzione all'economia dell'azienda pubblica*, seconda edizione, Giappichelli Torino pag. 106 così precisa: "L'equilibrio economico richiede, per essere quantificato, la misurazione dell'utilità consumata e dell'utilità creata. Nell'impresa le due quantità sono denominate rispettivamente, costi e ricavi." Ed ancora G. Farneti *Verso una nuova definizione di azienda con quali conseguenze sull'economia aziendale: prime riflessioni*, in Rivista Italiana di Ragioneria e di economia aziendale, N.7-8, Giuffrè, Milano 1999 p. 356 riferendosi alla classificazione tra aziende lucrative e non lucrative precisa: "L'equilibrio economico è tradizionalmente descritto e quantificato come differenza tra ricavi e costi o, più generalmente tra componenti positivi e negativi. Nelle imprese corrisponde all'utile o alla perdita conseguita, come espressione di una differenza o somma algebrica fra valori che trovano la loro origine nei prezzi pagati per l'acquisizione consumo dei fattori impiegati e nei prezzi incassati per la vendita dei beni e dei servizi ottenuti con il loro impiego espressione del reintegro di quei fattori."

⁶³ In realtà dette considerazioni non sono completamente generalizzabili visto che in alcuni casi sussiste una relazione diretta tra prezzo di cessione ed utilità prodotta. Si tratta però di situazioni particolari che costituiscono una sparuta minoranza all'interno del più ampio universo di beni e servizi prodotti dalla pubblica amministrazione. A tal fine appare interessante la classificazione riscontrabile negli enti locali dove possiamo distinguere:

Ne consegue che il risultato economico d'esercizio è espressione di un equilibrio minimale in grado di misurare l'"autosufficienza economica"⁶⁴ e può essere sintetizzato, ipotizzando una correlazione tra costi - risorse consumate da un lato e proventi - risorse affluite dall'altro, come segue:



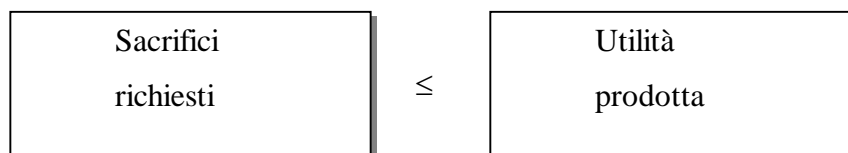
Detta eguaglianza costituisce, per quanto detto in precedenza, condizione necessaria ma non sufficiente per la misurazione dell'economicità della gestione e, di conseguenza, per il conseguimento dell'equilibrio economico, venendo meno ogni valutazione sull'efficacia.

Proprio per ricomprendere anche detto aspetto della gestione nella valutazione complessiva e al fine di una sua più generica implementazione nella vasta galassia delle aziende pubbliche, la relazione proposta dovrà essere estesa prendendo in considerazione non tanto l'aspetto dei costi e dei ricavi/proventi quanto quello dei sacrifici/soddisfazioni a cui la collettività è sottoposta.

In altri termini generalizzando il concetto di provento, si potrebbe affermare che essi esprimono il sacrificio richiesto alla collettività per il conseguimento delle finalità aziendali mentre i costi potranno essere visti come i mezzi per l'erogazione di servizi che producono soddisfazione all'utente cittadino.

Proprio la differenza tra sacrifici richiesti per l'acquisizione dei fattori produttivi e l'utilità o soddisfazione prodotta nella collettività, dovrebbe costituire l'equilibrio economico propriamente detto nell'azienda pubblica.

Ne consegue che la precedente rappresentazione dell'equilibrio economico minimo trova una nuova esposizione più completa nella seguente schematizzazione:



1.4.1.2 L'equilibrio finanziario

Al fianco dell'equilibrio economico ora descritto non può essere sottaciuto l'equilibrio finanziario non solo per il rapporto esistente con il precedente ma, anche, per il ruolo rivestito da quest'ultimo negli enti pubblici, fin dalla loro origine.

-
- a) attività istituzionali.
 - b) attività o servizi a domanda individuale
 - c) attività o servizi a carattere produttivo.

A detta articolazione, ai fini dell'analisi che stiamo conducendo, si ricollegano anche differenti concetti di provento per cui se certamente nell'ipotesi c) quest'ultimo coincide con quello di ricavo, man mano che ci spostiamo verso l'ipotesi a) diminuisce il vincolo che lega la remunerazione alla prestazione ricevuta.

⁶⁴ G. Farneti Le aziende non profit ed il loro sistema informativo in AA.VV.: (a cura di A. Vigano) Azienda contributi per un rinnovato concetto generale Cedam Padova 2000, p. 515

Se, infatti, l'equilibrio economico necessita di strumenti di misurazione ancora in fase di definizione che possano ulteriormente esplicitare l'analisi concettuale in precedenza esaminata, quello finanziario ha, sempre, rivestito un ruolo importante nella gestione degli enti pubblici territoriali trovando esplicita applicazione già nella dottrina giuridico-contabile⁶⁵ di inizio secolo⁶⁶.

Quantunque introdotto come strumento di controllo della spesa⁶⁷ esso, ancor oggi, permane quale vincolo giuridico sia in fase di previsione che in sede di rendicontazione garantendo, di norma, una gestione caratterizzata da un equilibrio tra accertamenti ed impegni.

D'altra parte la presenza nelle aziende pubbliche di un processo produttivo svincolato da una correlazione diretta con i proventi, i quali, nella maggior parte dei casi, non misurano il reintegro delle risorse consumate che avviene attraverso tributi o contributi⁶⁸, facilita il perseguimento dell'equilibrio in esame, venendo meno un costante riferimento alla dinamica produttiva e limitando l'analisi alla verifica del rispetto di un armonico andamento dei valori finanziari assicurato dalla contabilità finanziaria. Valori finanziari visti nella accezione generica del termine che conduce a ricompendervi non solo i valori monetari ma anche i crediti ed i debiti di funzionamento, i quali assumono caratteristiche e denominazioni differenti quali i "residui attivi e passivi".

Volendo approfondire gli aspetti finanziari della gestione nelle aziende pubbliche territoriali, potremmo vedere come, il finanziamento della gestione risulta determinato da tre differenti tipologie di operazioni quali:

- a) quelle ordinarie, a loro volta prodotte dalla gestione caratteristica o da quella patrimoniale,
- b) da altre di natura straordinaria quali lo smobilizzo del proprio patrimonio
- c) o dal ricorso al prestito.

Esse, rilevate attraverso specifiche "fasi", trovano nell' "impegno" e nell' "accertamento" giuridico-contabile quelle che, nella maggior parte dei casi, sintetizzano l'uno per l'entrata e, l'altro per la spesa, la dimensione finanziaria di un accadimento gestionale.

Inoltre, a differenza delle aziende di produzione le aziende pubbliche trovano nella legge anziché nelle norme di buona amministrazione la determinazione dei comportamenti volti ad assicurare un flusso di valori finanziari in entrata tale da assicurare una adeguata copertura a quello in uscita.

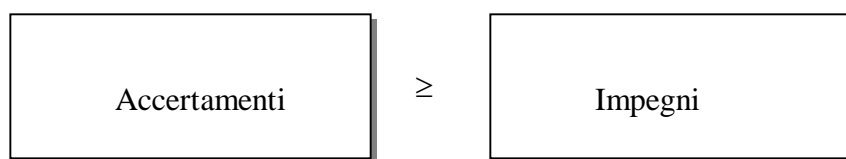
In generale l'intervento legislativo si limita però ad una analisi sulla gestione di competenza arrivando, in particolare negli enti locali ad imporre comportamenti volti ad assicurare annualmente il rispetto della condizione sotto schematizzata.

⁶⁵ "In base alla cultura formatasi alla fonte di una manualistica basata sul commento di una normativa stratificata di natura puramente formale e procedurale, gli aspetti finanziari sono stati presi a base dei rapporti interorganici, specie in relazione alla esigenza ritenuta preminente, di assumere il bilancio preventivo finanziario come strumento di gestione e controllo" S. e A. Buscema, *Contabilità degli enti locali*, Giuffrè editore 1998

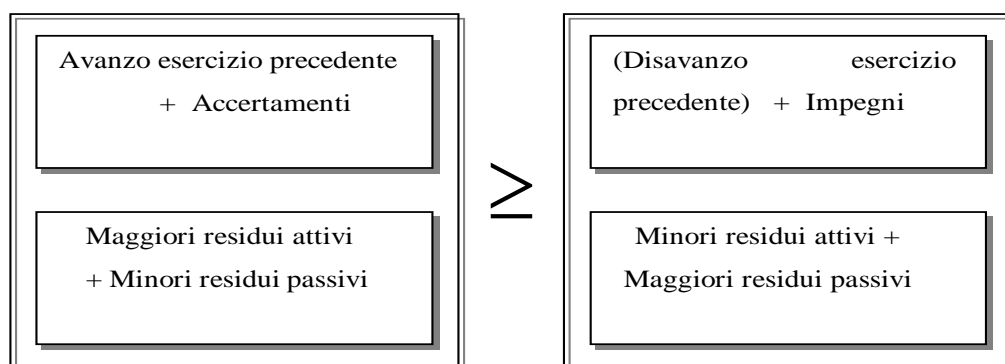
⁶⁶ Basta a riguardo ricordare come i documenti economico patrimoniali quantunque mai sconosciuti dalle norme di contabilità di Stato e degli enti locali non hanno mai assunto una funzione particolarmente rilevante anche per la loro natura di documenti di accompagnamento o integrativi del rendiconto finanziario. A riguardo basti pensare che nello Stato solo il rendiconto finanziario era sottoposto ad approvazione da parte del Parlamento mentre gli altri due documenti costituivano oggetto di semplice comunicazione. Tale atteggiamento poi è stato ripreso anche dagli altri sub sistemi contabili degli altri enti pubblici che, di conseguenza hanno impostato il loro sistema di rilevazioni contabili in maniera analoga riducendo a ruolo di semplice allegati i documenti che evidenziano le risultanze economiche e di modifica del patrimonio.

⁶⁷ A riguardo A. Buccellato precisa che "La contabilità pubblica si appalesa idonea, sotto un profilo formale, a svolgere la funzione autorizzatoria nei confronti degli amministratori costringendone l'azione nei limiti del bilancio di previsione" *Un modello di sistema contabile per le aziende pubbliche di erogazione* in AA.VV. (a cura di R. Mele P. Popoli) *La gestione delle aziende pubbliche, principi e tecniche innovative*, Collana Svimap, Maggioli Editore, Rimini, 1994. L'autore prosegue evidenziando però come detta condizione abbia condotto ad una deresponsabilizzazione degli amministratori ed ad una gestione del bilancio che si è trasformato "in un rito da celebrare" senza una adeguata razionalità.

⁶⁸ A riguardo G. Farneti, precisa che nelle aziende pubbliche "la funzione reintegratrice dei disinvestimenti non si rende operante nel suo significato economico" *Introduzione all'economia dell'azienda pubblica*, Giappichelli Torino, 1995, p. 125



Si tratta di una prima ipotesi semplificata che prende in esame esclusivamente gli accertamenti e gli impegni giuscontabili riferiti all'esercizio in corso e che, in una analisi complessiva dell'equilibrio finanziario deve essere ulteriormente integrato al fine di prendere in considerazione le risultanze finanziarie dell'esercizio precedente oltre che eventuali variazioni nelle consistenze delle voci dei residui attivi e passivi definiti al termine di ciascun esercizio. Questi ultimi, infatti, partecipano alla determinazione del risultato finanziario dell'anno precedente ma, misurando valori assimilati, possono subire variazioni da prendere in considerazione al fine di determinare l'equilibrio finanziario complessivo che, viene a definirsi come segue:



Detta disuguaglianza non mostra esclusivamente un risultato utile al fine del riscontro sul perseguimento degli equilibri finanziari dell'ente pubblico, ma assume un significato particolare sintetizzando il risultato dell'amministrazione e definito avanzo d'amministrazione in caso risultato positivo o disavanzo in caso di valore negativo.

Trattando della gestione contabile approfondiremo maggiormente detti aspetti. In questa sede ci interessa riaffermare come esso costituisca una informazione di carattere esclusivamente finanziaria assimilabile nei contenuti (cassa, crediti e debiti) al capitale circolante di una impresa.⁶⁹

⁶⁹ A riguardo G. Farneti sottolinea: " Denaro e residui (crediti/debiti) quantificano il capitale circolante dell'azienda pubblica formato da quel complesso di valori che circola e si trasforma continuamente, poiché tutte le operazioni nascono nella forma di accertamenti/impegni, visti sia nella fase previsiva che in quella operativa, e si concludono incassando le somme accertate e pagando quelle impegnate. Si tratta ad evidenza, volendo fare una similitudine con l'omologa grandezza considerata nel sistema d'impresa, di una specifica configurazione di capitale circolante, che comprende i crediti/debiti che segnalano il divenire delle operazioni proprie dei diversi cicli gestionali, di acquisizione dei fattori produttivi, di conseguimento dei proventi e, talora dei ricavi, ma anche di acquisizione/restituzione di somme di denaro (finanziamenti ricevuti) e di concessione/restituzione di somme di denaro (finanziamenti concessi)." *Introduzione all'economia dell'azienda pubblica*, Giappichelli Torino, 1995, p. 118

1.4.1.3 L'equilibrio monetario

L'equilibrio finanziario in precedenza trattato, trova, nella gestione monetaria, uno dei suoi addendi e deve essere inteso quale sub obiettivo da conseguire attraverso l'analisi dei flussi monetari di entrata e di spesa.

Una corretta gestione di cassa, infatti, è in grado di migliorare non solo gli equilibri finanziari ma, attraverso una adeguata previsione, anche i risultati economici generali.

La capacità di programmare lo smobilizzo di somme ed il loro reintroito , infatti, assicura una adeguata capacità di far fronte agli impegni finanziari assunti nei termini previsti.

Riferendoci alle aziende pubbliche territoriali, possiamo notare come dette riflessioni trovano esplicitazione in un complesso di norme che, fino ad oggi, hanno imposto agli operatori del settore dei comportamenti obbligati.

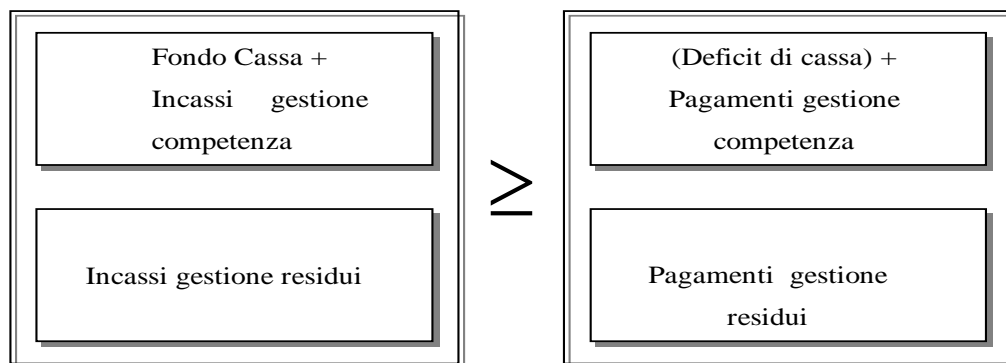
Le norme sui bilanci di cassa oltre che sulla Tesoreria Unica hanno cercato di evitare il verificarsi di tensioni monetarie determinate dalla mancata trasformazione degli accertamenti in entrate con cui fronteggiare eventuali spese certe, riducendo, da un lato il rischio di gestioni diseconomiche che potrebbero riflettersi sugli altri equilibri, ma contestualmente limitando ogni attività operativa sulla gestione di liquidità che avrebbe potuto migliorare i risultati della gestione in esame.

In conclusione negli enti pubblici l'equilibrio monetario trova specificazione nella relazione sotto riportata la quale evidenzia come il flusso di entrate derivanti dalla trasformazione degli accertamenti in riscossioni, sommato alle disponibilità liquide presenti in cassa, dovrà essere tale da far fronte ai pagamenti determinati dall'attività di gestione a seguito della trasformazione degli impegni giuscontabili.

$$\boxed{\begin{array}{c} \text{Fondo Cassa +} \\ \text{Incassi} \end{array}} \geq \boxed{\begin{array}{c} \text{(deficit di cassa) +} \\ \text{Pagamenti} \end{array}}$$

Volendo esplicitarne meglio i contenuti potremmo distinguere nella voce incassi, come in quella relativa ai pagamenti le somme provenienti dalla gestione di competenza da quelle derivanti dalla gestione dei residui.

Anche in questo caso la disuguaglianza sopra riportata deve essere vista quale una rappresentazione sintetica che assume una maggiore completezza informativa se proposta come segue:



1.4.1.4 L'equilibrio patrimoniale

L'ultimo aspetto da considerare è collegato al conseguimento dell'equilibrio patrimoniale dell'ente pubblico.

Nella letteratura aziendale, l'equilibrio patrimoniale si esprime attraverso una corretta correlazione quantitativa e qualitativa tra fonti ed impieghi o più in generale tra fabbisogni di finanziamento e fonti per la loro copertura.⁷⁰

In altri termini, al fianco di un equilibrio dinamico quale quello economico, l'ente pubblico, al pari di una azienda di produzione, dovrebbe ricercare una corretta copertura del proprio fabbisogno ricorrendo a finanziamenti che risultino, quanto più possibile, correlabili temporalmente con i relativi utilizzi.

A riguardo è importante approfondire la struttura finanziaria di un'APT al pari di una azienda di produzione al fine di verificare se vi sia una equivalenza tra le quantità di fonti e di impieghi aventi analoga durata.

In tale verifica il legislatore è più volte intervenuto e, al pari di quanto già visto per alcuni dei precedenti equilibri, ha introdotto alcuni vincoli legislativi che già indirizzano verso un armonico legame tra forme di indebitamento a medio e lungo termine e dei relativi investimenti.

Dette relazioni non sono riscontrabili in tutte le tipologie delle aziende pubbliche e trovano la più puntuale applicazione nell'ordinamento contabile degli enti locali che, nella sua attuale impostazione, impone un vincolo di utilizzo alle entrate del titolo IV (alienazioni e contributi in conto capitale), oltre che del titolo V (mutui), per investimenti impedendo che dette somme possano essere utilizzate per l'acquisizione di beni di consumo.

Ma l'equilibrio patrimoniale non sintetizza esclusivamente una corretta determinazione del fabbisogno finanziario e della sua copertura. Esso riveste una sua importanza per la comprensione della struttura patrimoniale di un ente oltre che per individuare eventuali patologie che potrebbero determinarsi con ripercussioni sugli equilibri generali.

Ne consegue che l'equilibrio patrimoniale dovrà essere analizzato principalmente evidenziando le variazioni subite dalle varie componenti dell'attivo e del passivo oltre che dal patrimonio netto. Quest'ultimo al pari di quanto accade nelle aziende lucrative deve essere visto quale differenza tra le attività e le passività aziendali anche se, il valore segnaletico posseduto, è differente da quello delle

⁷⁰ A riguardo G. Farneti " L'equilibrio patrimoniale nella letteratura aziendale è collegato all'esigenza di determinare i fabbisogni di finanziamento e le rispettive fonti di copertura, di considerare le caratteristiche qualitative dei fabbisogni e dunque di apprestare, di conseguenza, i tipi di copertura" *Introduzione all'economia dell'azienda pubblica* pag. 124;

cosiddette profit organization⁷¹. Il patrimonio netto, infatti, non esprime la “ricchezza” vantata dai proprietari nei confronti dell’azienda, quanto piuttosto “il valore globale della ricchezza da destinare nei futuri processi di produzione/erogazione”⁷².

Inoltre la differenza rilevabile dal confronto di detto valore in due esercizi successivi assume, anche in quegli enti sprovvisti di un conto economico, il significato di un risultato economico in grado di dare adeguata dimostrazione dell’equilibrio economico minimo definito anche equilibrio economico-patrimoniale.

In detto contesto e per dette analisi, diventa però indispensabile una corretta misurazione dell’intero patrimonio aziendale.

2 IL SISTEMA DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE⁷³

⁷¹ Sul tema si veda A. Buccellato Un modello di sistema contabile per le aziende pubbliche di erogazione, in R. Mele-P. Popoli (a cura di) La gestione delle aziende pubbliche, principi e tecniche innovative, Maggioli, Rimini, 1994 p. 257;

⁷²G. Farneti, Introduzione all’economia dell’azienda pubblica. Il sistema, i principi, i valori, Giappichelli, Torino, 1995, p. 122

2.1 LE “AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE”

Prima ed al fine di approfondire le dinamiche gestionali di una azienda pubblica territoriale appare essenziale inquadrare il posizionamento all'interno di un sistema di amministrazioni pubbliche che il legislatore costituzionale e quello ordinario hanno nel corso degli anni disegnato.

Abbiamo utilizzato la locuzione “*amministrazioni pubbliche*” proprio per segnalare la differenza con altre perifrasi quali “*amministrazione pubblica*” e “*pubblica amministrazione*”. Si tratta espressioni spesso usate come sinonimi che, in realtà misurano significati diversi a seconda della disciplina giuridica utilizzata.

L'economia come il diritto, la sociologia, la politologia, quali scienze non formali non utilizzano linguaggi di significato univoco o comunque largamente condiviso.

Poiché oggetto del nostro studio è l'azienda alla dottrina aziendale ad essa intendiamo riferirci. In tale ottica, “**l'amministrazione pubblica**” è l'attività strumentale svolta nell'ambito delle aziende pubbliche a supporto degli organi ed a supporto delle funzioni ad essi attribuiti. D'altra parte con il termine “*amministrazione*” ci si riferisce nell'attività finalizzata a perseguire fini istituzionali e cioè quella attività attraverso la quale le persone impiegano in modo coordinato i beni, le risorse finanziarie ed umane per ottenere nuovi beni e servizi con utilità maggiore da utilizzare per dare risposte ai bisogni. Si noti come si tratta di una visione che supera quella concezione burocratica che vede nella perifrasi in esame la semplice adozione di atti aziendali.

La “**pubblica amministrazione**” invece, esprime un concetto tipicamente giuridico con cui si è soliti far riferimento, anche nelle varie disposizioni normative, alla struttura dello Stato e degli enti strumentali e locali.

La perifrasi “**le amministrazioni pubbliche**” infine, identifica nella visione aziendale il concetto di “*sistema pubblico composto da tante aziende/enti tra loro diverse*”. Con detto concetto, quindi a differenza di quanto avviene con il termine al singolare, non ci si riferisce ad attività ma si richiama quello di aziende. Ognuna di esse, all'interno di detto sistema, ha un proprio funzionamento e persegue i propri equilibri nel rispetto di regole istituzionali comuni per classi di aziende (si pensi alle norme che disciplinano i comuni e le province, quelle che disciplinano le regioni ed infine quelle dello Stato o degli altri enti pubblici) finalizzate al conseguimento di fini pubblici.

Proprio a questa concettualizzazione intendiamo riferirci nel corso del presente lavoro cercando di evidenziare le modalità in cui detto concetto è declinato nelle disposizioni di legge.

A tal fine potremmo dire che la governante pubblica è articolata su tre differenti livelli:

- il sistema delle amministrazioni centrali
- il sistema delle amministrazioni regionali
- il sistema delle amministrazioni locali.

2.2 IL SISTEMA DELLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI

Il sistema delle amministrazioni centrali è disciplinato oltre che da alcune disposizioni costituzionali quali l'art. 95 che attribuisce alla legge ordinaria il compito di determinare il *numero*, le *attribuzioni* e

⁷³ Il presente capitolo con i suoi paragrafi è stato gentilmente concesso dal Prof. Carmine Cossiga che ringrazio ed è tratto da un lavoro dello stesso autore del 2005. Alcuni riferimenti normativi potrebbero essere superati. Ciò non cambia, però l'analisi del sistema delle amministrazioni pubbliche.

l'*organizzazione* dei Ministeri e l'art. 97 per cui i pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, dal D. Lgs. 30 luglio 1999, n. 300, emanato in attuazione della delega al Governo disposto dall'art. 11 della legge 59/1997 (c.d. legge Bassanini) a sua volta più volte modificato nel corso degli anni successivi.

A seguito dell'approvazione di quest'ultima disposizione, la governance delle amministrazioni centrali si caratterizza oltre che per la presenza dei Ministeri, ripartizione fondamentale, anche per una rete di uffici periferici e di agenzie.

2.2.1 IL MINISTERO

Il Ministero resta certamente la ripartizione fondamentale dell'amministrazione centrale ed infatti, svolge, per mezzo della propria organizzazione, nonché per mezzo delle agenzie, le funzioni di spettanza statale nelle materie e secondo le aree funzionali indicate per ciascuna amministrazione, nel rispetto degli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea. Inoltre i ministeri intrattengono, nelle materie di rispettiva competenza, i rapporti con l'Unione europea e con le organizzazioni e le agenzie internazionali di settore, fatte salve le competenze del ministero degli affari esteri. Con il D. Lgs. 300/1999 il numero dei Ministeri si è ridotto (da 18 a 12 ma poi riportato a 14 con D.L. 217/2001, convertito, con modifiche, nella L. 3/8/2001, n. 317) e ad ognuno è assegnata una missione fondamentale di ampia portata. L'elenco dei Ministeri così come previsto dal D.Lgs. 300/1999 e dalla L. 3/8/2001, n. 317 è il seguente:

- Ministero degli Affari esteri;
- Ministero dell'Interno;
- Ministero della Giustizia;
- Ministero della Difesa;
- Ministero dell'Economia e delle finanze;
- Ministero delle Attività produttive;
- Ministero per le Politiche agricole e forestali;
- Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio;
- Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti;
- Ministero del Lavoro e delle politiche sociali;
- Ministero dell'Istruzione, dell'università e della ricerca;
- Ministero per i Beni e le attività culturali;
- Ministero della Salute; la cui autonomia rispetto al Ministero del Lavoro e delle politiche sociali è stata ripristinata con il D.L. 12/6/2001, conv. in L. 3/8/2001, n. 317;

Per quanto concerne la loro organizzazione la riforma prevista dal D.Lgs. 300/1999, nel ridisegnarne la struttura ha previsto strutture di primo livello, alternativamente costituite da:

- a) i dipartimenti;
- b) le direzioni generali.

Nei Ministeri in cui le strutture di primo livello sono costituite da dipartimenti non può essere istituita la figura del segretario generale ed i compiti attribuiti a tale ufficio sono distribuiti tra i capi dipartimento con apposito regolamento da adottarsi ai sensi dell'art. 17 della L. 400/1988.

Con lo stesso regolamento sono disciplinati l'organizzazione, la dotazione organica, l'individuazione degli uffici di livello dirigenziale generale ed il loro numero, le relative funzioni e la distribuzione dei posti di funzione dirigenziale.

Le linee di fondo del nuovo assetto organizzativo possono essere ricondotte alle seguenti:

- tutti i Ministeri, con l'eccezione del Ministero degli Affari esteri, del Ministero della Difesa e del Ministero per i Beni e le attività culturali, sono articolati in dipartimenti, in un numero non superiore a 4 (in un solo caso a 5);
- ad ogni dipartimento, al cui capo vi è un dirigente generale, è assegnata una grande area di funzioni da svolgere nel rispetto del principio di separazione fra attività di indirizzo politico e gestione amministrativa; il capo del dipartimento è nominato con decreto del Presidente della Repubblica su deliberazione del Consiglio dei Ministri e proposta del Ministro competente;
- ogni dipartimento è articolato in uffici dirigenziali generali (le attuali direzioni centrali), ai cui vertici si trovano dirigenti generali nominati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro competente ed indicazione del capo del dipartimento;
- gli uffici dirigenziali generali sono a loro volta articolati in uffici dirigenziali, variamente denominati, diretti da dirigenti del ruolo unico dei dirigenti dello Stato, nominati dai dirigenti generali dai quali dipendono ed ai quali rispondono del raggiungimento degli obiettivi assegnati;
- al di fuori dei dipartimenti possono esistere soltanto uffici di staff con funzione di assistenza diretta all'attività di indirizzo politico e di controllo della gestione di competenza del Ministro (gli attuali uffici di gabinetto); a capo di tali uffici può essere posto anche un dirigente estraneo all'amministrazione;
- i Ministeri non articolati in dipartimenti (Affari Esteri, Difesa e Beni e attività culturali), sono divisi in direzioni generali, le quali fanno capo ad un Segretario generale, organo di vertice burocratico che ha la funzione di collegamento fra il Ministro e la struttura amministrativa sottostante.

2.2.2 L'AGENZIA PUBBLICA

Nell'ambito del processo di riordino dell'amministrazione statale, ed in particolare della riduzione del numero dei ministeri, il D. Lgs. 300/1999 ha disciplinato un nuovo soggetto all'interno dell'ordinamento italiano: *l'agenzia pubblica*.

Le agenzie sono strutture che svolgono attività a carattere tecnico-operativo di interesse nazionale, in atto esercitate da ministeri ed enti pubblici. Esse operano al servizio delle amministrazioni pubbliche, comprese anche quelle regionali e locali.

Le agenzie hanno piena autonomia nei limiti stabiliti dalla legge e sono sottoposte al controllo della Corte dei conti, e sono sottoposte ai poteri di indirizzo e di vigilanza di un ministro. Di fatto costituiscono un braccio operativo dei dicasteri per le attività a carattere tecnico tanto che i loro vertici (direttori generali) sono individuati dai Ministri, e nominati con decreto del Presidente della Repubblica previa apposita delibera del Consiglio dei Ministri, come i capi dipartimento e vengono scelti di norma tra i dirigenti pubblici o, in alternativa, fra persone dotate di particolari competenze nelle materie trattate.

Sono vigilate e controllate dai Ministeri competenti, ma godono di piena autonomia operativa e di bilancio nell'ambito degli indirizzi politici generali e degli obiettivi concreti, assegnati loro dai Ministri e formalizzati in apposite "convenzioni" stipulate con i rispettivi direttori generali.

Alcune hanno personalità giuridica ed agiscono, pertanto, *jure proprio*, altre (circa la metà) agiscono come organi delle amministrazioni di riferimento. Tutte, in ogni caso, svolgono funzioni operative di tipo strumentale dell'amministrazione statale.

- Le Agenzie istituite dal D.Lgs. 300/1999 sono le seguenti:
- Agenzia industrie e difesa (art. 22),
- Agenzia per le normative ed i controlli tecnici (art. 31);
- Agenzia per la proprietà industriale (art. 32);
- Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici (art. 38);
- Agenzia per i trasporti terrestri ed infrastrutture (art. 44);
- Agenzia per la formazione e l'istruzione professionale (art. 88);
- Agenzie fiscali (delle entrate, delle dogane, del territorio, del demanio, artt. 61 e ss).

Occorre segnalare una particolarità nella disciplina delle Agenzie, in quanto ai criteri uniformi dettati per la generalità di tali strutture dagli artt. 8 e 9 del D. Lgs. 300/1999, si sottraggono le Agenzie fiscali, che sono disciplinate da norme per esse appositamente dettate dal decreto di riforma, anche in deroga alle menzionate disposizioni.

2.2.3 LE AZIENDE AUTONOME

Le funzioni dello Stato possono essere svolte anche dalle aziende autonome. Questo fenomeno, che la dottrina ha inquadrato nel decentramento funzionale, si è sviluppato per assicurare una gestione agile e pronta dei servizi di interesse pubblico, svincolata dalle strutture amministrative tradizionali anche se sottoposta al controllo dello Stato.

Le aziende autonome sono un organismo atipico, privo, di solito, di personalità giuridica (e quindi non titolare di patrimonio proprio) ma dotato di una propria e distinta organizzazione amministrativa, se pur incardinata nell'amministrazione statale. Esse godono di autonomia amministrativa, contabile (il loro bilancio è distinto da quello statale ma allegato allo stesso) e finanziaria, ma sono soggette a *controllo politico* da parte del Parlamento, *gerarchico* da parte del Ministro competente e *successivo* da parte della Corte dei Conti.

Il fenomeno della *privatizzazione* di vasti settori dell'economia pubblica ha investito anche le aziende autonome, che costituiscono la forma più leggera di intervento pubblico dell'economia (dopo le partecipazioni statali e gli enti pubblici economici). Le seguenti aziende, infatti, sono state trasformate in enti pubblici economici e successivamente, in società per azioni, con l'intento di metterle sul mercato e di dimetterne progressivamente, in parte o del tutto, la proprietà pubblica:

- l'ex Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato, ora F.S. s.p.a.;
- l'ex Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni, ora Poste italiane s.p.a.;
- l'ex Azienda di Stato per i servizi telefonici, ora inglobata nella Telecom s.p.a.;

- l'ex ANAS (Azienda nazionale autonoma delle strade), ora ente pubblico economico;
- l'ex Amministrazione dei monopoli di Stato, una parte della quale è stata trasferita all'Ente tabacchi italiani, e.p.e;
- l'ex Azienda autonoma di assistenza al volo per il traffico aereo generale (AAAVTAG), prima trasformata in e.p.e. (ENAV), quindi in s.p.a..

Attualmente si possono considerare aziende statali, con bilancio allegato a quello dello Stato, soltanto l'Amministrazione degli archivi notarili, l'amministrazione del F.E.C. (il fondo degli edifici di culto sottratti alla Chiesa) e, per i residui profili, l'ex Azienda di Stato per le foreste demaniali, rispettivamente controllate dai Ministeri della Giustizia, dell'Interno e delle Politiche agricole e forestali.

2.3 L'AMMINISTRAZIONE PERIFERICA DELLO STATO

L'amministrazione dello Stato è presente non solo al centro, ma anche sul territorio nazionale secondo il modello del decentramento burocratico, il quale ha dato luogo all'amministrazione statale periferica: sul territorio nazionale convivono dunque l'amministrazione statale periferica, quella regionale e degli enti locali.

L'amministrazione statale periferica non si presenta in modo omogeneo, anche se, in linea di massima, può osservarsi che gli ambiti territoriali di decentramento che ricorrono con più frequenza sono costituiti dalla provincia e, talvolta, dalla regione.

Ai sensi dell'art. 9, L. 265/1999, quando ragioni di economicità ed efficienza lo richiedono, gli uffici periferici dell'amministrazione dello Stato possono essere situati nel capoluogo di provincia o in altro comune della provincia.

Al vertice di ogni ufficio periferico è presente un dipendente del ministero, mentre la difesa in giudizio e le funzioni consultive spettano alle avvocature distrettuali dello Stato, aventi sede in ogni capoluogo in cui opera una Corte d'appello.

Il controllo sulla spesa è esercitato dalle ragionerie provinciali dello Stato incardinate presso il ministero dell'economia e delle finanze, che svolgono nei confronti degli organi decentrati dell'amministrazione statale le funzioni attribuite a livello centrale agli uffici centrali del bilancio presenti presso ogni ministero.

Le ripartizioni periferiche sono svariate. Esse sono:

- **L'amministrazione finanziaria.** Essa è dipendente dal Ministero dell'Economia e delle Finanze; è incentrata sulle *direzioni regionali delle entrate*, con sede nei capoluoghi di Regione. Da queste dipendono *sezioni staccate provinciali* a competenza generale (in ambito fiscale) ed altri uffici con competenze più specifiche (uffici tecnici erariali, uffici del territorio, uffici del demanio, uffici delle entrate). Il D.Lgs. 300/1999 attribuisce le funzioni già svolte dall'amministrazione finanziaria all'Agenzia delle entrate, all'Agenzia del territorio e all'Agenzia del demanio, che si articoleranno con propri atti di organizzazione in uffici di livello regionale e di livello inferiore ove sia necessario per favorire i rapporti con i cittadini e le esigenze dei contribuenti.
- **L'amministrazione doganale.** Dipendente dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, è incentrata sui *compartimenti*, di livello regionale, e su altri uffici di livello provinciale ovvero posti lungo i confini terrestri, marittimi ed aerei. Il D. Lgs. 300/1999, all'articolo 63, attribuisce le funzioni già svolte dall'amministrazione finanziaria all'Agenzia delle dogane, che si articolerà sul territorio come le altre Agenzie fiscali.

- **L'amministrazione del tesoro.** Dipendente dal Ministero dell'Economia e delle Finanze è articolata nei *dipartimenti provinciali del tesoro* e nelle *ragionerie provinciali* con compiti di controllo sulla spesa degli uffici statali della provincia. Il servizio di tesoreria, invece, è svolto da apposite tesorerie provinciali gestite dalle sedi provinciali della Banca d'Italia.

- **L'amministrazione della pubblica istruzione.** Dipendente dal Ministero dell'Istruzione, dell'università e della ricerca, è stata investita dal processo di autonomia delle scuole, vedendo fortemente ridotta la propria presenza in periferia. Il D.Lgs. 300/1999 prevede la soppressione dei vecchi *provveditorati agli studi*, di livello provinciale, e delle *sovrintendenze regionali*, eventualmente articolati in servizi di consulenza e supporto alle scuole, di livello provinciale. Si tenga inoltre presente che il D.P.R. 6/11/2000, n. 347, istitutivo degli *uffici scolastici regionali*.

- **L'amministrazione dei beni culturali.** Dipendente dal Ministero per i Beni e le attività culturali, è articolata in sovrintendenze regionali ai beni culturali, cui fanno capo diversi uffici con competenza infraregionale, caratterizzati dal fatto che le rispettive circoscrizioni territoriali sono del tutto o in parte sovrapposte, in quanto riguardanti diversi oggetti; esistono infatti: *sovrintendenze archeologiche*, le *sovrintendenze per i beni artistici e storici*, le *sovrintendenze per i beni ambientali e architettonici*, le *sovrintendenze archivistiche*, i *musei*, gli *archivi di Stato* e le *biblioteche pubbliche statali*.

- **L'amministrazione della pubblica sicurezza.** Dipendente dal Ministero dell'Interno, è articolata in *questure*, presenti in ogni provincia, a loro volta articolate in *commissariati di p.s.*, con competenza territoriale variabile. Il Questore è autorità provinciale tecnica di p.s., e come tale coordina le operazioni non solo della Polizia di Stato ma anche degli altri corpi di polizia (Carabinieri, Guardia di finanza), ma è sottoposto al coordinamento <<politico>> del *Prefetto*, che è autorità provinciale 'politica' di p.s. Il coordinamento delle forze dell'ordine è assicurato dal *Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica*. Con D.P.R. 22/3/2001, n. 208 è stato emanato il 'regolamento per il riordino della struttura organizzativa delle articolazioni centrali e periferiche dell'Amministrazione della p.s.'

- **L'amministrazione della difesa.** Dipendente dal Ministero della difesa, svolge funzioni di supporto alle forze armate e ne segue, in buona parte, l'articolazione, incentrata soprattutto sulle *regioni militari*, recentemente ridotte a tre (nord,centro, sud).

- **L'amministrazione della giustizia e l'amministrazione penitenziaria.** Dipendente dall'omonimo Ministero, svolge funzioni di supporto all'attività giurisdizionale degli organi giudiziari, e ne segue l'articolazione territoriale (Tribunali, Corti d'appello, Tribunali Amministrativi Regionali). L'amministrazione penitenziaria, dipendente dal Ministero della Giustizia, è articolata in *provveditorati regionali*, cui fanno capo gli istituti di pena sul territorio regionale.

- **L'amministrazione periferica degli affari esteri.** Dipendente dal Ministero degli Affari Esteri, essa svolge, infatti, funzioni di rappresentanza generale dello Stato e di tutela degli interessi pubblici e privati italiani all'estero, nonché di coordinamento dell'attività di tutte le altre amministrazioni che abbiano riflessi esteri o che si svolgano anche in parte all'estero. È articolata in *rappresentanze diplomatiche (ambasciate e legazioni)* ed in uffici consolari (*consolati generali e consolati, agenzie consolari*); le prime hanno funzioni 'generaliste' di rappresentanza e coordinano l'attività dei secondi Paesi esteri di competenza; i consolati hanno funzioni di tutela degli interessi nazionali pubblici e privati e di promozione delle attività italiane all'estero.

2.3.1 L'UFFICIO TERRITORIALE DEL GOVERNO

Come visto, le ripartizioni periferiche sono svariate: vi è peraltro un organo periferico che, storicamente, ha assunto un ruolo prevalente nell'ambito provinciale, anche perché, non tutte le strutture ministeriali hanno una organizzazione periferica. Si tratta del **Prefetto**, organo del ministero dell'interno, preposto all'**ufficio territoriale del governo**, chiamato sia a rappresentare il potere esecutivo nella provincia, sia, più in generale, a svolgere la funzione di tramite tra centro e periferia, soprattutto in forza dei compiti di controllo sugli enti locali ad esso in passato attribuiti.

Col tempo, peraltro, il prefetto ha perso molte delle sue funzioni: sul versante dei controlli, la Costituzione aveva previsto che quelle sugli atti degli enti locali fosse esercitato da un organo regionale; l'istituzione della Regione ha poi comportato il trasferimento di numerosi funzioni alle regioni stesse. Ciò nonostante, il prefetto ha ancora importanti compiti in tema di ordine pubblico e di sicurezza pubblica nella provincia, di espropriazione, di elezioni politiche ed amministrative, di esercizio del diritto di sciopero nei pubblici servizi.

Altri compiti continuano ad essere di spettanza di tale organo, ad esempio in tema di riconoscimento delle persone giuridiche private (DPR 361/2000).

Tra i nuovi compiti, invece, occorre ricordare che il D. Lgs. 300/1999, ha istituito la conferenza provinciale permanente dei responsabili degli uffici statali, presieduta dal prefetto e composta dai responsabili degli uffici decentrati delle amministrazioni statali. In tal modo, si riafferma il ruolo centrale del prefetto in seno all'amministrazione periferica. Il prefetto, tra l'altro, può richiedere ai responsabili delle strutture amministrative periferiche dello Stato l'adozione di provvedimenti volti ad evitare un grave pregiudizio alla qualità dei servizi resi alla cittadinanza anche ai fini del rispetto della leale collaborazione con le autonomie territoriali.

L'art. 11, D. Lgs. 300/99, come modificato dal D. Lgs. 29/2004, ha trasformato le prefetture in Prefetture-Uffici territoriali del Governo a cui sono preposti i prefetti. Tali uffici, mentre mantengono tutte le funzioni di competenza delle prefetture, assicurano l'esercizio coordinato dell'attività amministrativa degli uffici periferici dello Stato e garantiscono la leale cooperazione dei medesimi con gli enti locali.

La legge 131/2003 dispone, ancora, che il 'prefetto preposto all'ufficio territoriale del Governo avente sede nel capoluogo della regione svolge le funzioni di rappresentante dello Stato per i rapporti con il sistema delle autonomie.'

2.4 IL SISTEMA DEGLI ENTI PUBBLICI AUTARCHICI (C.D. PARASTATO)

Accanto all'amministrazione centrale e periferica dello Stato, esistono numerosi altri enti pubblici, dotati anch'essi di pubblici poteri, che perseguono predeterminati fini pubblici, i c.d. **enti autarchici istituzionali**.

Il sistema di questi enti pubblici venne definito, sin da subito "parastato" o anche "amministrazione parallela".

A differenza degli enti locali territoriali e delle amministrazioni indipendenti, gli enti in questione, pur se dotati di autarchia e di varie forme di autonomia, non godono di indipendenza né dell'autogoverno tipico degli enti locali. Ogni ente pubblico "parastatale" è controllato da un Ministero competente o dal Governo, che nomina, direttamente o indirettamente, i vertici.

Dell'operato degli enti parastatali, ed anche degli enti pubblici economici, rispondono i Ministri davanti al Parlamento, poiché si tratta pur sempre di *enti strumentali* ai quali compete la cura di interessi comunque riconducibili alla cura dello Stato.

Non esiste una definizione legislativa del “parastato”, ma soltanto una classificazione indicata dalla L. 70/1975; questa, tuttavia, è finalizzata alla soppressione degli enti inutili ed ha più i crismi dell’elencazione che della classificazione.

Secondo la dottrina, gli enti pubblici autarchici possono essere classificati secondo diversi criteri quali:

- enti autarchici associativi ed istituzionali;
- enti autarchici in senso stretto ed enti pubblici economici;
- enti autarchici strumentali ed ausiliari.
- enti autarchici nazionali e locali;

Delle diverse classificazioni presentate, intendiamo soffermarci brevemente su quest’ultima.

Gli enti nazionali si distinguono in **enti strumentali** e **enti ausiliari**.

Gli **enti strumentali** perseguono fini ed interessi propri dello Stato, e curano attività di sua pertinenza, pur dotati di personalità giuridica autonoma, sono assai vicini agli organi statali, i quali esercitano su di essi funzioni di vigilanza e controllo. Si possono ricordare:

- l’Istituto centrale di Statistica (**ISTAT**);
- l’Istituto per il commercio estero (**ICE**), quest’ultimo riformato dalla L. 68/1997, che ne ha riconosciuto la natura di ente pubblico non economico;
- il **SACE** (Istituto per i servizi assicurativi del commercio estero);
- l’Istituto nazionale della previdenza sociale (**INPS**);
- l’Istituto nazionale dell’assistenza per gli infortuni sul lavoro (**INAIL**);
- gli istituti statali di istruzione e ricerca con personalità giuridica (Scuole di ogni ordine e grado, Accademie, Istituti di ricerca ed altri istituti) e le Università Statali;
- il Consiglio Nazionale delle Ricerche (**CNR**);
- l’Ente nazionale per le nuove tecnologie, l’energia e l’ambiente (**ENEA**);
- l’Istituto nazionale di Astrofisica (**INAF**);
- la Croce rossa italiana (**CRI**);
- la Commissione di vigilanza sui fondi pensione;
- la Banca d’Italia.

Gli **enti ausiliari** sono gli enti che perseguono interessi che non sono direttamente dello Stato, ma ne integrano e completano l’attività. Fra essi assumono particolare rilievo i seguenti:

- le Università libere di diritto pubblico;
- l’Accademia dei Lincei;
- il **CONI** e gli altri enti sportivi e ricreativi (come il Club alpino italiano);
- altri enti vari (ad esempio, l’**ACI**, Automobil Club Italiano).

Ricompreso tra gli enti paratali, quindi, vi è anche il CONI, soggetto che si pone al vertice dell’ordinamento sportivo pubblicistico italiano, e che svolge compiti di potenziamento dello sport

nazionale e di sorveglianza e di tutela delle organizzazioni sportive nazionali, le quali raggruppano le associazioni sportive strutturate in società per azioni o a responsabilità limitata.

Il CONI (definito come Confederazione delle federazioni sportive nazionali e delle discipline sportive associate), a differenza di altri enti, non è stato trasformato. L'art. 8 (rubricato 'riassetto del CONI') del D.L. 8 luglio 2002, n. 138, convertito nella L. 178/2002, tuttavia, mentre riconferma la disciplina precedente, affianca ad esso (comunque sottoposto al controllo governativo: v. D. Lgs. 15/2004) una società per azioni (attribuite al Ministero dell'Economia e delle Finanze) di cui esso si avvale per 'l'espletamento dei suoi compiti'. Il decreto stabilisce (c. 8) che i rapporti, anche finanziari, tra i due enti sono regolati da un contratto di servizio annuale; dispone altresì (c. 11) il passaggio del personale del CONI alla CONI Servizi s.p.a. e la successione di questa in tutti i rapporti attivi e passivi già facenti capo al CONI, e nella titolarità dei beni. Il CONI viene così svuotato di tutti i suoi compiti, tranne quelli concernenti le federazioni sportive.

2.4.1 GLI ENTI PUBBLICI AUTARCHICI LOCALI

Gli **enti autarchici in ambito locale**, cioè quelli caratterizzati dall'esercizio di funzioni relative ad ambiti territorialmente delimitati e dal perseguimento di fini istituzionali di interesse locale, possono essere distinti, a loro volta, in enti di ambito locale ed enti paralocali (pararegionali, paraprovinciali, paracomunali). Fra gli enti di ambito locale meritano una menzione i seguenti:

- le **Camere di Commercio, industria, artigianato ed agricoltura**. Sono enti di diritto pubblico che svolgono funzioni di interesse generale per il sistema delle imprese (v. L. 580/1993). Si tratta di enti ad appartenenza necessaria di tipo associativo a competenza territorialmente delimitata (esse operano a base provinciale), che raggruppano i commercianti, gli industriali, gli agricoltori e gli artigiani. Tra i compiti più importanti affidati a questi enti possono ricordarsi la cura degli interessi delle categorie rappresentate, la tenuta del registro delle imprese, la formazione di mercuriali e listini prezzi, l'amministrazione delle borse valori; di particolare rilievo sono le funzioni di supporto e di promozione degli interessi generali delle imprese, nonché quelle di promozione della formazione di commissioni arbitrali e conciliative per la soluzione delle controversie tra imprenditori e tra questi e i consumatori. L'art. 1, comma 4, lett. d), l. 59/1997, esclude il conferimento a regioni, province e comuni dei compiti esercitati localmente in regime di autonomia funzionale delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, configurate come autonomie funzionali;
- gli **ordini e collegi professionali**. Sono enti pubblici associativi, ad appartenenza necessaria, esponenti della categoria di professionistiche realizzano l'autogoverno della categoria stessa. Essi raggruppano gli individui che svolgono peculiari attività professionali: si pensi ai consigli dell'ordine degli avvocati, ai consigli dell'ordine dei dottori commercialisti, ai collegi dei geometri, etc. Normalmente gli ordini concernono soggetti che, per svolgere la professione, abbisognano di una laurea, laddove i collegi riguardano le professioni per le quali è necessario un titolo di istruzione superiore secondaria;
- gli enti lirici (peraltro trasformati in fondazioni di diritto privato dal D. Lgs. 367/1996);
- gli enti parco;
- gli enti o autorità portuali.

Fra gli enti strumentali delle Regioni e degli enti locali territoriali meritano una menzione i seguenti:

- gli enti di sviluppo industriale;
- gli enti di sviluppo agricolo;

- gli enti minerari;
- gli enti dei trasporti;
- gli enti provinciali per il turismo;
- gli enti culturali;
- gli enti ambientali.

2.5 LE AUTORITA' AMMINISTRATIVE INDIPENDENTI

Le **autorità amministrative indipendenti** sono enti pubblici dotati di *sostanziale indipendenza dal Governo*, caratterizzati da *autonomia organizzativa, finanziaria e contabile*, e dalla mancanza di controlli e di soggezione al potere di direttiva dell'Esecutivo, forniti di garanzie di autonomia nella nomina, nei requisiti soggettivi e nella durata delle cariche dei vertici, ed aventi funzione tutoria di interessi costituzionali in campi socialmente rilevanti.

L'indipendenza, a sua volta, può definirsi come 'l'assenza di qualsiasi rapporto organizzativo fra tali organi e qualsiasi altro organo dello Stato' e si concreta 'nell'inamovibilità dei loro componenti' e 'nella non interferenza nel rapporto d'ufficio tra gli appartenenti all'organo'.

Al pari degli enti strumentali dello Stato, cioè degli enti pubblici parastatali od economici, sono 'organizzazioni differenziate', nel senso che si tratta di entità distinte dallo Stato centrale. Tuttavia, mentre gli enti strumentali svolgono funzioni statuali (da ciò l'appellativo di 'strumenti dello Stato') e, soprattutto, sono soggetti a controlli e direttive da parte dei Ministeri cui fanno capo, le autorità amministrative indipendenti non fanno parte dello Stato-apparato, e vanno piuttosto ricondotte allo Stato-comunità (ossia alla comunità statale complessivamente intesa).

La caratteristica distintiva delle amministrazioni indipendenti è la funzione di regolamentazione e tutela di interessi collettivi in ambiti della vita sociale nei quali il contemperamento dei diversi interessi in gioco si presenti particolarmente delicato.

Al fine di consentire alle autorità amministrative indipendenti lo svolgimento della loro funzione in modo libero da condizionamenti esterni, le leggi istitutive prevedono in misura variabile, diverse forme di autonomia. Dato comune alla gran parte delle amministrazioni in questione è **l'autonomia organizzativa**, cioè la facoltà di darsi regole per il funzionamento degli organi e **l'autonomia d'organico**, ovvero la facoltà di articolare e modificare le piante organiche dei dipendenti.

L'effettiva autonomia delle autorità amministrative è direttamente proporzionale al grado di indipendenza dei suoi vertici. Le leggi istitutive, proprio allo scopo di garantire l'autonomia decisionale delle amministrazioni indipendenti, sanciscono regole e criteri che limitano la discrezionalità del Governo nella nomina dei titolari degli organi (la scelta deve avvenire nell'ambito di persone particolarmente qualificate e note per specchiata moralità ed indipendenza); in diversi casi, addirittura, le norme sottraggono il potere di nomina al Governo per attribuirlo ad altri organi costituzionali (in particolare ai Presidenti delle Camere).

Una delle caratteristiche fondamentali delle autorità indipendenti è l'assenza di ingerenze da parte del Governo. L'esecutivo, infatti, non ha poteri di controllo o di direttiva nei confronti delle autorità. In particolare, non esiste alcun controllo governativo sugli atti.

Esiste, infine, un limitato controllo sugli organi, consistente nel potere di revocare il mandato agli organi di vertice per gravi e ripetute violazioni di legge e per impossibilità di funzionamento.

Il Governo non è gerarchicamente sovraordinato alle amministrazioni indipendenti. Non ha, di conseguenza, alcun potere di ordine. Non ha neppure, in genere, poteri di direttiva, cioè di emanare atti di indirizzo politico amministrativo che vincolano al perseguimento di un obiettivo lasciando libertà di determinazione delle modalità d'azione. D'altronde, è proprio l'indipendenza dall'indirizzo politico amministrativo governativo a connotare le autorità in esame.

Le amministrazioni indipendenti sono tenute a trasmettere al Parlamento una relazione annuale sulla propria attività.

A fianco del sistema dell'amministrazione statale si è andata sempre più strutturando dall'approvazione della Costituzione, un sistema delle amministrazioni regionali. A tal fine è opportuno ricordare che la Carta Costituzionale aveva disegnato attraverso l'individuazione di 19 regioni (art. 131)⁷⁵, un modello di Stato regionale, cioè di Stato in cui, accanto all'ente pubblico sovrano, dotato sia di personalità giuridica interna che internazionale, sono previsti altri enti pubblici territoriali, con personalità giuridica esclusivamente interna e un certo grado di autonomia politica, legislativa ed amministrativa.

Quantunque già previste nel 1948, però, il loro percorso di attuazione non fu affatto veloce: solo gli Statuti di quattro Regioni speciali (Sicilia, Sardegna, Valle d'Aosta e Trentino Alto Adige) furono approvati con le leggi costituzionali nn. 2, 3, 4, 5 del 26 febbraio 1948. Una così rapida attuazione fu facilitata dalla preesistenza di leggi e disposizioni particolari in quelle Regioni abitate da popolazioni già spiccatamente autonomiste. La Regione Friuli-Venezia Giulia fu istituita nel 1963 (con L.cost. 1/1963), quando si definì la situazione politica al confine con la Jugoslavia.

Le regioni ad autonomia ordinaria, invece, sono state attuate con notevole ritardo:

- solo nel 1970 è stata approvata la legge n. 281 che prevedeva i provvedimenti finanziari per la loro attuazione e la delega al Governo (art. 17) per l'emanazione di norme per il passaggio delle funzioni (e di parte delle risorse umane) statali alle Regioni, nei limiti della loro competenza;
- nel 1972, poi, sono stati emanati i decreti governativi delegati che trasferivano alle Regioni ordinarie le funzioni nelle materie loro attribuite dalla Costituzione ed infine, con la legge n. 382 del 1975 il Parlamento ha delegato il Governo ad emanare per le Regioni a Statuto ordinario i decreti per completare il trasferimento delle funzioni amministrative ad esse, con la conseguente riduzione dell'organico e delle attribuzioni delle amministrazioni statali. Sulla base di tale delega sono stati emanati i decreti 24 luglio 1977, nn. 616, 617, 618;
- la terza fase, quella di completamento della "fisionomia funzionale" delle regioni attraverso il principio di sussidiarietà, si è realizzata con l'emanazione della L. 59/1997 la cui delega è stata attuata con il D.Lgs. 112/1998.

Le Regioni sono dotate di:

- **autonomia statutaria.** Gli statuti delle Regioni ordinarie sono leggi regionali (art. 123 novellato dalla L.cost. 22 novembre 1999, n. 1) e rappresentano, quindi, espressione di autonomia statutaria; gli Statuti speciali, invece, sono approvati con *legge costituzionale dello Stato*;
- **autonomia di indirizzo politico.** Tutte le Regioni posseggono, nei rispettivi ambiti loro consentiti dalla Costituzione, la potestà di dirigere la loro azione legislativa ed amministrativa secondo un indirizzo politico diverso da quello del Parlamento.
- **autonomia legislativa.** A tutte le Regioni è riconosciuta la potestà di emanare atti normativi aventi forza e valore di legge ordinaria, in materie tassativamente determinate (art. 117 cost.) e con efficacia territorialmente determinata;

⁷⁴ Il presente capitolo 1.3 con i suoi paragrafi è stato gentilmente concesso dal Prof. Carmine Cossiga che ringrazio ed è tratto da un lavoro dello stesso autore del 2005. Alcuni riferimenti normativi potrebbero essere superati. Ciò non cambia, però l'analisi del sistema delle amministrazioni pubbliche.

⁷⁵ poi divenute 20 nel 1963, con la separazione di Abruzzo e Molise

- **autonomia amministrativa.** Le Regioni sono dotate di un proprio apparato amministrativo e agiscono a mezzo di atti amministrativi (*autarchia*), emanati dai propri organi in attuazione delle proprie scelte;
- **autonomia finanziaria.** Per l'art. 119, comma 1 Cost. <<le Regioni hanno autonomia finanziaria nelle forme e nei limiti stabiliti da leggi della Repubblica, che la coordinano con la finanza dello Stato>>. Questa norma si riferisce alle Regioni ordinarie; le Regioni speciali hanno, infatti, un'autonomia finanziaria maggiore delle altre.

2.6.1 L'AUTONOMIA LEGISLATIVA REGIONALE

L'autonomia legislativa brevemente introdotta nel paragrafo precedente, trova una sua piena esplicitazione già nel dettato costituzionale ed in particolare nell'articolo 117 così come modificato dalla Legge Costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001 che ha riformato il titolo V della Costituzione.

In particolare detto articolo precisa che la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali. Spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salva delega alle Regioni mentre alle Regioni compete la potestà regolamentare in ogni altra materia.

In base a detta articolazione lo Stato ha legislazione **esclusiva** nelle seguenti materie:

- a) politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea;
- b) immigrazione;
- c) rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose;
- d) difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi;
- e) moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; armonizzazione dei bilanci pubblici; perequazione delle risorse finanziarie;
- f) organi dello Stato e relative leggi elettorali; *referendum* statali; elezione del Parlamento europeo;
- g) ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali;
- h) ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale;
- i) cittadinanza, stato civile e anagrafi;
- l) giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa;
- m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale;
- n) norme generali sull'istruzione;
- o) previdenza sociale;
- p) legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane;
- q) dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale;
- r) pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale; opere dell'ingegno;
- s) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali .

Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; commercio con l'estero; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; previdenza complementare e integrativa; coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale.

Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato.

Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato .

Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza.

2.6.2 IL SISTEMA DI GOVERNO REGIONALE

Sono organi della Regione il Consiglio Regionale, la Giunta e il Presidente della Regione (art. 121 Cost.).

Il Consiglio regionale. Nelle regioni ordinarie è composto da un minimo di 30 ad un massimo di 80 consiglieri. Esso dura in carica 5 anni. Per l'art. 121 della Cost., il Consiglio regionale esercita le potestà legislative attribuite alle Regioni e le altre funzioni conferitegli dalla Costituzione e dalle leggi.

I consigli regionali, dunque, svolgono:

- *funzioni legislative* (nei limiti delle loro attribuzioni);
- *funzioni amministrative*, nei casi previsti dallo Statuto e nel rispetto delle leggi e dei regolamenti regionali;
- *funzioni di controllo politico* sull'operato della Giunta e del Presidente;
- funzioni di indirizzo politico nelle materie spettanti alla Regione.

La Giunta regionale. La Giunta regionale è l'organo esecutivo. Prima della riforma costituzionale del 1999, la Giunta veniva eletta dal Consiglio. La nuova formulazione dell'art. 122 prevede, invece, che essa sia nominata dal Presidente, qualora quest'ultimo venga eletto direttamente dal popolo. Ha una *competenza amministrativa generale*: in particolare essa provvede alla predisposizione e alla presentazione del bilancio e del conto consuntivo regionale, all'allestimento dei piani e dei programmi economici e di gestione del territorio regionale, nonché all'esecuzione delle deliberazioni prese dal Consiglio regionale. Ha, inoltre, potere di iniziativa legislativa.

Il Presidente della Regione. Le cariche del Presidente della Giunta regionale e di Presidente della Regione si assommano in una sola persona: ciò distingue il Presidente della Regione dal Presidente

della Repubblica. Il Presidente della Regione era eletto, fino alla riforma costituzionale del 1999, dal Consiglio regionale: in base alla L. 43/1995, il capolista di ciascuna lista regionale era anche candidato alla presidenza, per cui la sua elezione in seno al Consiglio a capo della lista vincente condizionava fortemente le decisioni del Consiglio stesso. La riforma costituzionale del 1999 prevede, invece, che qualora lo Statuto non disponga diversamente, il Presidente venga eletto a suffragio universale e diretto.

Il presidente della Regione cumula in sé i poteri di rappresentanza della Regione e di esecuzione delle direttive e delle deliberazioni della Giunta e del Consiglio regionale, e funge da tramite tra gli organi di governo della Regione e gli organi dell'amministrazione statale. Egli promulga le leggi ed emana i regolamenti regionali, dirige le funzioni amministrative delegate dallo Stato alla Regione, conformandosi alle istruzioni del Governo centrale (art. 121 Cost.).

2.7.1 LE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE TERRITORIALI LOCALI

Il sistema delle amministrazioni pubbliche si completa con il sistema delle autonomie locali. La Costituzione pone queste ultime alla base del sistema statale, riconoscendo in esse le “cellule fondamentali” dell’intero apparato amministrativo ed organizzativo della Repubblica.

L’art. 5 della Cost., non a caso, include il riconoscimento e la tutela delle autonomie locali fra i principi fondamentali della Repubblica. Inoltre, l’art. 114 precisa che la Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato. Ai comuni, alle province ed alle città metropolitane che hanno dunque un riconoscimento costituzionale si aggiungono poi altre amministrazioni individuate dall’art. 2 del D. Lgs. 267/2000 Testo Unico Enti Locali.

Volendo riassumere l’insieme di soggetti riclassificabili all’interno delle cosiddette “Amministrazioni locali” o, come più correttamente le definiremo nel corso del presente lavoro quali “Aziende pubbliche territoriali locali – APTL” avremo:

- i **Comuni**, che sono “enti originari” e coincidono di solito con un centro urbano storicamente identificato come tale. Il Comune è l’ente locale che rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo; gode di autonomia statutaria, normativa, organizzativa e amministrativa, nonché autonomia impositiva e finanziaria nell’ambito dei propri Statuti e regolamenti e delle leggi di coordinamento della finanza pubblica (art. 3 TUEL). E’ da precisare, inoltre che la nuova elencazione prevista dall’art. 114, ribalta la precedente, antepoendo i Comuni agli altri enti. Così viene amplificata la portata dell’art. 3 cit., e viene evidenziato il ruolo del nuovo Comune come cellula autonoma e primaria per ogni determinazione amministrativa relativa alla gestione dei servizi e del governo della collettività locale.
- le **Province**, definite dall’art. 3, comma 3, TUEL, quali enti locali intermedi tra Comune e Regione, con il compito di curare gli interessi e promuovere lo sviluppo della comunità provinciale: come il Comune, anche la Provincia gode di autonomia statutaria, organizzativa, amministrativa, impositiva e finanziaria e concorre alla determinazione degli obiettivi contenuti nei piani e nei programmi dello Stato e delle Regioni, provvedendo, per quanto di propria competenza, alla loro specificazione ed attuazione.
- le **Comunità montane**, sono unioni di Comuni, enti locali costituiti tra Comuni montani e parzialmente montani, anche appartenenti a Province diverse, per la valorizzazione delle zone montane, per l’esercizio di funzioni proprie, di funzioni conferite e per l’esercizio associato delle funzioni comunali. La costituzione della Comunità montana avviene con provvedimento del Presidente della Giunta regionale; la Comunità ha un organo rappresentativo e un organo esecutivo composti da sindaci, assessori o consiglieri dei Comuni partecipanti (art. 27 TUEL). Le norme sulle Comunità si estendono anche alla **Comunità isolana o d’arcipelago**, che può essere istituita dai Comuni interessati in ciascuna isola o arcipelago di isole, ad eccezione della Sicilia e della Sardegna, ove esistono più Comuni (art. 20 TUEL).

⁷⁶ Il presente capitolo con i suoi paragrafi è stato gentilmente concesso dal Prof. Carmine Cossiga che ringrazio ed è tratto da un lavoro dello stesso autore del 2005. Alcuni riferimenti normativi potrebbero essere superati. Ciò non cambia, però l’analisi del sistema.

- le **Unioni di Comuni**, sono enti locali, costituiti da due o più Comuni di norma contermini allo scopo di esercitare congiuntamente, ed evidentemente ad un livello sovracomunale, una pluralità di funzioni di competenza. L'atto costitutivo e lo Statuto dell'Unione sono approvati dai Consigli dei Comuni partecipanti con le procedure e la maggioranza richieste per le modifiche statutarie. Nell'individuazione degli organi le disposizioni statutarie devono comunque prevedere il Presidente dell'Unione scelto tra i sindaci dei Comuni interessati, mentre gli altri organi devono essere formati da membri delle Giunte e dei Consigli dei Comuni associati, garantendo la rappresentanza delle minoranze. Alle Unione dei Comuni si applicano, in quanto compatibili, i principi previsti per l'ordinamento dei Comuni (art. 32 TUEL).
- le **Città metropolitane**, che sono speciali tipi di Province istituibili all'interno di Aree metropolitane dal Comune capoluogo e dagli altri Comuni ad esso uniti da contiguità territoriale e da rapporti di stretta integrazione in ordine all'attività economica, ai servizi essenziali, ai caratteri ambientali e alle relazioni sociali e culturali. I Comuni che ne fanno parte costituiscono tutti insieme una grande conurbazione caratterizzata dalla continuità del tessuto urbano e dalla comunanza di interessi (si pensi all'*hinterland* di Milano, di Roma o Napoli).

2.7.2 LE FUNZIONI ASSEGNATE ALLE APTL E PRINCIPIO DI SUSSIDIARIETÀ

A ciascun azienda pubblica territoriale locale sono riferibili specifiche funzioni amministrative. Il criterio di ripartizione delle stesse è definito dalla stessa Costituzione che nell'articolo 118 precisa: *“Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.*

I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze.

La legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere b) e h) del secondo comma dell'articolo 117, e disciplina inoltre forme di intesa e coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali.

Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà.”

Dalla sua lettura si evince come esso attribuisca principalmente al Comune, ente locale più vicino alla popolazione, il compito di esercitare concretamente i compiti amministrativi (cd municipalismo di esecuzione) potendosi derogare al principio solo nei casi in cui sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, l'ente territoriale superiore (Città metropolitane, Provincia o Regione) può esercitare tali funzioni in modo più efficace. Tutto ciò rafforza il ruolo di programmazione che la Regione deve svolgere in quanto ente di governo locale per antonomasia.

Detto modello caratterizzato da un forte decentramento amministrativo è l'effetto del recepimento nel nostro ordinamento con la legge Costituzionale 3/2001 del c.d. **principio di sussidiarietà**, introdotto dal Trattato sull'Unione Europea del 7 febbraio 1992 (Trattato di Maastricht) quale principio regolatore dei rapporti tra Unione e Stati membri” richiamato nel preambolo di Trattato⁷⁷ e poi esplicitato nell'art. 5⁷⁸.

⁷⁷ “[...] DECISI a portare avanti il processo di creazione di un'unione sempre più stretta fra i popoli dell'Europa, in cui le decisioni siano prese il più vicino possibile ai cittadini, conformemente al principio della sussidiarietà.”

⁷⁸ La Comunità agisce nei limiti delle competenze che le sono conferite e degli obiettivi che le sono assegnati dal presente trattato.

Nei settori che non sono di sua esclusiva competenza la Comunità interviene, secondo il principio della sussidiarietà, soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati

Occorre precisare che detto principio é uno delle fondamenta della Dottrina Sociale della Chiesa: se già presente in scritti di San Tommaso d'Aquino e nella Rerum Novarum (1891) di Leone XIII, la formulazione classica é contenuta nell'enciclica Quadragesimo Anno (1931) di papa Pio XI:

"...siccome non é lecito togliere agli individui ciò che essi possono compiere con le loro forze e l'industria propria per affidarlo alla comunità, così é ingiusto rimettere ad una maggiore e più alta società quello che dalle minori e inferiori comunità si può fare." Ne deriverebbe "un grave danno e uno sconvolgimento del retto ordine della società" poiché "l'oggetto naturale di qualsiasi intervento della società stessa é quello di aiutare in maniera suppletiva (subsidium afferre) le membra del corpo sociale, non già distruggerle ed assorbirle." Di conseguenza, "é necessario che l'autorità suprema dello Stato rimetta ad assemblee minori ed inferiori il disbrigo degli affari e delle cure di minore importanza"" per poter "eseguire con più libertà, con più forza ed efficacia le parti che a lei sola spettano (...) di direzione, di vigilanza, di incitamento, di repressione, a seconda dei casi e delle necessità."

Volendone delineare i contenuti potremmo dire che esso é un principio fondamentale di libertà e di democrazia che si articola su tre livelli:

a) *lo Stato interviene solo in assenza di un'attività di "corpi intermedi"*: le varie istituzioni statali devono creare le condizioni che permettano alla persona e alle aggregazioni sociali (famiglia, associazioni, gruppi, in una parola i cosiddetti "corpi intermedi") di agire liberamente e non devono sostituirsi ad essi nello svolgimento delle loro attività. Questo perché la persona e le altre componenti della società vengono "prima" dello Stato: l'uomo é principio, soggetto e fine della società e gli ordinamenti statali devono essere al suo servizio. Per questo motivo lo Stato deve fare in modo che i singoli e i gruppi possano impegnare la propria creatività, iniziativa e responsabilità, impostando ogni ambito della propria vita come meglio credono, risolvendo da soli i propri problemi. In questo modo, si uniscono insieme il massimo di libertà, di democrazia e di responsabilità, sia personale che collettiva.

b) *lo Stato deve intervenire (sussidiarietà deriva da subsidium, che vuol dire aiuto) solo quando i singoli e i gruppi che compongono la società non sono in grado di farcela da soli*: questo intervento sarà temporaneo e durerà solamente per il tempo necessario a consentire ai corpi sociali di tornare ad essere indipendenti, recuperando le proprie autonome capacità originarie.

c) *l'intervento sussidiario della mano pubblica deve comunque essere portato dal livello più vicino al cittadino*: quindi in caso di necessità il primo ad agire sarà il comune. Solo se il comune non fosse in grado di risolvere il problema deve intervenire la provincia, quindi la regione, lo Stato centrale e infine l'Unione Europea. Questa gradualità di intervento garantisce efficacia ed efficienza, libera lo Stato da un sovraccarico di compiti e consente al cittadino di controllare nel modo più diretto possibile. Applicando questo principio, lo Stato si mette davvero al servizio dei cittadini, aiutando la formazione di un cittadino attivo e autonomo, che non sia un suddito passivo e sempre bisognoso di assistenza.

Partendo da dette brevi riflessioni nei paragrafi successivi analizzeremo le principali competenze di provincie e comuni.

2.7.2.1 Le funzioni assegnate alle Province

Alla **Provincia** ai sensi dell'art. 19 TUEL spettano funzioni amministrative e di interesse provinciale che comprendono vaste zone intercomunali o l'intero territorio provinciale in determinati settori quali:

membri e possono dunque, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario.

L'azione della Comunità non va al di là di quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi del presente trattato.

- difesa del suolo, tutela e valorizzazione dell'ambiente e prevenzione delle calamità naturali;
- tutela e valorizzazione delle risorse idriche ed energetiche;
- valorizzazione dei beni culturali;
- viabilità e trasporti;
- protezione della flora e della fauna, parchi e riserve naturali;
- caccia e pesca nelle acque interne;
- organizzazione dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale, rilevamento, disciplina e controllo degli scarichi delle acque e delle emissioni atmosferiche e sonore;
- servizi sanitari, di igiene e profilassi pubblica, attribuiti dalla legislazione statale e regionale;
- compiti connessi alla istruzione secondaria di secondo grado e artistica e alla formazione professionale, compresa, l'edilizia scolastica, attribuiti dalla legislazione statale e regionale;
- raccolta ed elaborazione dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali.

Ad esse, inoltre sono delegate compiti di promozione, coordinamento di attività, nonché la realizzazione di opere di rilevante interesse provinciale nel settore economico, produttivo, commerciale, turistico, sociale, culturale e sportivo (art. 19 comma 2 TUEL).

Ulteriore specifico compito delle Province è quello della programmazione il cui procedimento viene delineato dal comma 1 dell'art. 20 TUEL (raccolta e coordinamento delle proposte avanzate dai Comuni, concorso alla determinazione dei programmi regionali, formulazione e adozione di propri programmi pluriennali, generali e settoriali; promozione del coordinamento delle attività programmatiche dei Comuni). Tale compito si svolge secondo norme dettate dalla legge regionale, mentre è la stessa Provincia a predisporre e ad adottare il piano territoriale di coordinamento che determina gli indirizzi generali di assetto del territorio, ovvero le diverse destinazioni del territorio, la localizzazione delle maggiori infrastrutture e delle principali vie di comunicazione, gli obiettivi e i modi intervento per la sistemazione idrica, idrogeologica ed idraulico-forestale (interessi ambientali).

2.7.2.2 Le funzioni assegnate ai Comuni

Se il legislatore definisce con sufficiente precisione le funzioni assegnate alle Province, non allo stesso modo opera con riferimento ai comuni. Ad essi ai sensi dell'art. 13 TUEL si limita ad attribuire tutte le funzioni amministrative che riguardano la popolazione ed il territorio comunale, precipuamente nei settori organici dei servizi alla persona e alla comunità, dell'assetto ed utilizzazione del territorio e dello sviluppo economico, salvo quanto non sia espressamente attribuito ad altri soggetti dalla legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze.

Inoltre gestisce i servizi elettorali di stato civile di anagrafe, di leva militare e di statistica. Dette funzioni sono esercitate dal Sindaco quale Ufficiale di Governo.

Precisa infine che ulteriori funzioni amministrative per servizi di competenza statale possono essere affidate ai comuni dalla legge che regola anche i relativi rapporti finanziari, assicurando le risorse necessarie.

Volendo semplificare e solo a fini didattici definire alcune delle principali competenze dei comuni potremmo far riferimento alla articolazione del bilancio in funzioni e servizi che, anche se non esaustivamente riassumono molte delle competenze loro assegnate.

2.7.3 L'AUTONOMIA DEGLI ENTI LOCALI

Tra i principi ispiratori che hanno caratterizzato l'attività del legislatore dal 1990 ad oggi occorre certamente considerare l'autonomia. Questa, introdotta con la legge 142/1990 è stata poi riproposta nel Testo Unico degli enti locali (D.Lgs. 267/2000) trovando, infine, dignità costituzionale con la recente riforma del titolo V del 2001 (L. cost. 18/10/2001, n. 3). Essa si articola in:

- autonomia normativa
- autonomia organizzativa
- autonomia finanziaria
- autonomia tributaria

L'autonomia normativa trova una sua ulteriore articolazione in

- autonomia statutaria
- autonomia regolamentare.

Con riferimento **all'autonomia statutaria** si precisa che la preminente importanza conferita allo Statuto dagli artt. 2 e 4 della L. 142/1990, è stata ripresa ed amplificata dal D.Lgs. 267/2000, il cui art. 1, comma 3, ha individuato come limite all'esplicazione della potestà statutaria i soli principi di legislazione statale in materia di ordinamento degli enti locali. Il nuovo art. 114 Cost., da ultimo, esaltando la funzione degli statuti come espressioni primarie delle autonomie normativa ed amministrativa degli enti locali, ha visto come unico limite all'autonomia statutaria i *"principi fissati dalla Costituzione"*. Esso dunque stabilisce le norme fondamentali dell'organizzazione dell'ente e, in particolare:

- specifica le attribuzioni degli organi e le forme di garanzia e di partecipazione delle minoranze, i modi di esercizio della rappresentanza legale dell'ente, anche in giudizio;
- stabilisce i criteri generali in materia di organizzazione dell'ente, le forme di collaborazione fra comuni e province, della partecipazione popolare, del decentramento, dell'accesso dei cittadini alle informazioni e ai procedimenti amministrativi, lo stemma e il gonfalone e quanto ulteriormente previsto dal presente testo unico.

Per quanto concerne l'**autonomia regolamentare**, invece, si ricorda che questa potestà è stata storicamente attribuita agli enti locali ed ora ha ricevuto conferma nel nuovo art. 117 Cost., che ha posto una vera riserva costituzionale di regolamento a favore dei Comuni, Province e Città metropolitane *"in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite"*, così ponendo su di uno stesso piano tanto gli enti locali quanto le Regioni, nell'ottica di un deciso federalismo amministrativo.

Costituiscono esempio di autonomia regolamentare i regolamenti relativi a:

- funzionamento del Consiglio
- di contabilità
- di riscossione delle entrate
- tributari
- urbanistici
- di gestione di specifici servizi
- di gestione del patrimonio dell'ente

Correlata all'autonomia regolamentare è anche l'**autonomia organizzativa** disciplinata dall'art. 87 del TUEL dove il legislatore precisa che gli enti locali disciplinano, con propri regolamenti, in conformità allo statuto, l'ordinamento generale degli uffici e dei servizi, in base a criteri di autonomia, funzionalità ed economicità di gestione e secondo principi di professionalità e responsabilità. La potestà regolamentare in materia organizzativa si esercita, tenendo conto di quanto demandato alla contrattazione collettiva nazionale, nelle seguenti materie:

- a) responsabilità giuridiche attinenti ai singoli operatori nell'espletamento delle procedure amministrative;
- b) organi, uffici, modi di conferimento della titolarità dei medesimi;
- c) principi fondamentali di organizzazione degli uffici;
- d) procedimenti di selezione per l'accesso al lavoro e di avviamento al lavoro;
- e) ruoli, dotazioni organiche e loro consistenza complessiva;
- f) garanzia della libertà di insegnamento ed autonomia professionale nello svolgimento dell'attività didattica, scientifica e di ricerca;
- g) disciplina della responsabilità e delle incompatibilità tra impiego nelle pubbliche amministrazioni ed altre attività e casi di divieto di cumulo di impieghi e incarichi pubblici.

2.7.3.1 L'autonomia finanziaria dell'APTL

Da ultimo occorre richiamare l'**autonomia finanziaria**. Si tratta di un principio aziendale che ha trovato diretta collocazione in Costituzione. L'art. 119 nella sua formulazione originaria prevedeva che essa fosse prerogativa esclusiva delle Regioni. Con la riforma del Titolo V, invece, è stata riconosciuta anche agli altri livelli di governo locale autonomia finanziaria di entrata e di spesa, in linea con il nuovo principio di *federalismo fiscale* basato su due principi essenziali:

- il superamento del sistema della "finanza derivata", in base al quale gran parte dei tributi veniva riscossa dallo Stato, che provvede poi a ridistribuirne il gettito agli enti locali;
- la fissazione di principi e strumenti di coordinamento della finanza e del sistema tributario dello Stato e degli enti territoriali.

In particolare dalla lettura dell'articolo 119 si evince che comuni, province e regioni hanno risorse autonome articolabili in tre grandi macroaggregati:

- a) Entrate tributarie
- b) Fondo perequativo
- c) Finanza straordinaria

Con riferimento alle entrate tributarie l'art. 119 recepisce in Costituzione la potestà già prevista nell'art. 3 TUEL di Comuni, Province e Città metropolitane di:

- produrre integralmente le risorse finanziarie per alimentare le attività e i compiti istituzionali (autonomia di entrata). Si fa notare che a differenza di quanto avviene per le Regioni la capacità di stabilire ed applicare tributi resta inattuato per comuni e province o, meglio, trova modalità di declinazione differenti. La riserva di legge prevista dall'art. 23 della Costituzione – che sancisce che nessuna potestà patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge – preclude a questi enti l'esercizio di una potestà impositiva diretta analoga a quella delle regioni.
- amministrare in piena autonomia le risorse disponibili (autonomia di spesa);
- disporre di risorse non necessariamente messe a disposizione da enti sovraordinati (risorse autonome);

- imporre tributi ed entrate propri dei quali è stabilita l'entità nonché di definire le procedure applicative di riscossione (autonomia impositiva);
- usufruire, nel finanziamento delle proprie attività, anche di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferiti al loro territorio;

Il fondo di perequazione previsto dal comma 3 dell'art. 119 Cost., ha la stessa finalizzazione delle risorse di finanza ordinaria e serve proprio a compensare, senza vincoli di destinazione, la povertà di entrate autonome di enti con territorio a ridotta capacità contributiva.

Infine, la finanza straordinaria è costituita da risorse aggiuntive (risorse per trasferimenti dalla Comunità Europea, dallo Stato o dalle Regioni) previste dal comma 5 dell'art. 119 cit., destinate a qualsiasi area territoriale dello Stato si renda bisognevole di interventi straordinari (non più solo, come nella vecchia dizione costituzionale, il Mezzogiorno e le isole).

Se la riforma costituzionale ha dato vita ad una concreta autonomia finanziaria di comuni e province un ulteriore passo in avanti è stato compiuto con la legge 42/2009 (legge delega sul federalismo fiscale) che ha posto le basi per un complessivo riassetto delle relazioni fra i diversi livelli di governo, con l'obiettivo di reimpostare su nuove e più moderne basi l'intero sistema di finanza pubblica. Detta legge prevede che l'architettura del federalismo fiscale si regga su due pilastri:

- a) riconoscimento di una maggiore autonomia di entrata imperniata su un mix di tributi propri manovrabili e compartecipazioni legate al territorio per responsabilizzare gli amministratori secondo il paradigma "pago-vedo-voto",
- b) garanzia,
 - a. dell'intergale copertura su tutto il territorio nazionale, dei costi e fabbisogni connessi ai livelli essenziali delle prestazioni ed alle funzioni fondamentali, di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera *m) e p)*, della Costituzione, calcolati, però, non più (come accaduto finora) in base alla spesa storica, bensì ad un livello standard, al fine di coniugare autonomia e responsabilità anche sul lato della spesa.
 - b. per le restanti funzioni, della perequazione delle capacità fiscali, con un livellamento solo parziale delle differenze territoriali.

Per gli enti locali è l'art. 11 ad operare la distinzione:

- 1) spese per funzioni costituzionalmente protette (identificate con le funzioni fondamentali ex art. 117, comma 2, lett. *p)*, Cost.), per le quali è garantita la copertura integrale dei relativi fabbisogni standard di spesa,
- 2) spese relative ad altre funzioni, perequate in ragione della capacità fiscale.

Alle due tipologie si aggiungono poi spese finanziate con i contributi speciali, con i finanziamenti dell'Unione europea e con i cofinanziamenti nazionali.

3 IL SUB SISTEMA ORGANIZZATIVO DELLE AZIENDE PUBBLICHE TERRITORIALI LOCALI

3.1 DAL MODELLO DI GOVERNMENT A QUELLO DI GOVERNANCE NELL'ESERCIZIO DEL POTERE E DELLE FUNZIONI PUBBLICHE

3.1.1 ASPETTI INTRODUTTIVI

Nei capitoli precedenti sono state sviluppate alcune riflessioni dirette ad evidenziare la rilevanza dell'indagine aziendale nel processo di riforma degli enti pubblici. La tesi avanzata assume contorni ancor più definiti se correlata con le modifiche subite, nel corso degli anni, dalla dimensione

soggettiva dell'azienda e cioè dall'operare di quell'insieme di persone che, a vario titolo, partecipano alla sua vita.

Un profondo nesso di causalità esiste, infatti, nel rapporto tra processi contabili–legislativi e quelli organizzativi. Rispondere alla domanda se le norme abbiano influenzato l'affermarsi di una struttura organizzativa o, al contrario, se quest'ultima abbia ispirato le scelte legislative appare di difficile soluzione. In ogni caso, approfondire i lineamenti essenziali del processo di cambiamento, costituisce una ulteriore sfaccettatura utile ai fini dell'indagine che stiamo conducendo.

Per far ciò inizieremo la nostra riflessione richiamando due differenti logiche di approccio all'esercizio delle funzioni pubbliche definite, secondo la terminologia inglese:

- di **government**, vale a dire esercizio del potere decisionale derivante dal sistema istituzionale formale;
- di **governance**, cioè esercizio dei poteri con l'obiettivo di “*creare consenso*” attorno a determinate scelte.

La logica di **government** è legata al modello di ente pubblico che esercita prevalentemente poteri sovraordinati, basandosi sul principio della legalità e affidandosi alle leggi e agli atti amministrativi che devono essere eseguiti. Essa, quindi, si concretizza per l'uso di strumenti prevalentemente formali (*leggi, decreti, regolamenti, circolari*) dai contenuti decisionali rigidi e specifici. Questo modello si caratterizza per le conseguenze nei confronti dei soggetti esterni, i quali sono “obbligati” a rispettare e ad applicare le decisioni che generalmente contengono indicazioni a “non fare” (divieti), altre volte contengono indicazioni “a fare” (obblighi di agire, anche contro la propria convenienza). Siamo cioè di fronte ad un sistema

- formale (attento alla forma ed al rispetto delle procedure);
- neutrale (indifferente alle richieste degli organi e dei cittadini) ;
- chiuso (sia nei confronti dei cittadini che degli organi di vertice di nomina politica)

Ad essa si ricollega un modello organizzativo conosciuto quale “modello burocratico”, che ha dominato la scena amministrativa degli enti dalle origini dello Stato unitario fin quasi ai nostri giorni, trova il proprio sostegno dottrinario nel concetto di “burocrazia” inteso quale sistema razionale di organizzazione.

La logica di **governance** è più in linea con il "modello organizzativo aziendale/manageriale" di ente pubblico che emana direttive, produce servizi e regola le attività economiche di altri soggetti, regola il mercato, privilegiando i principi del *consenso*, della *economicità* e della *funzionalità*, quelli della “*concreta*” *fattibilità* tecnica, organizzativa, economica e sociale. Essa, quindi, si caratterizza per l'uso di strumenti molto spesso anche informali dai contenuti che possono consistere nell'indicazione di “criteri per decidere e per valutare la validità delle decisioni” (della stessa amministrazione pubblica o di altri soggetti) e non nell'adozione di scelte rigide e specifiche. Essa, in altri termini può essere interpretato "per differenza" rispetto alle logiche di government in quanto:

- sostanziale (attento all'efficienza e all'efficacia come criteri guida dei comportamenti);
- strumentale (la divisione interna dei compiti e' funzione dei fini perseguiti, che sono dinamici nel tempo);
- aperto (sia nei confronti dei cittadini che degli organi di vertice di nomina politica).

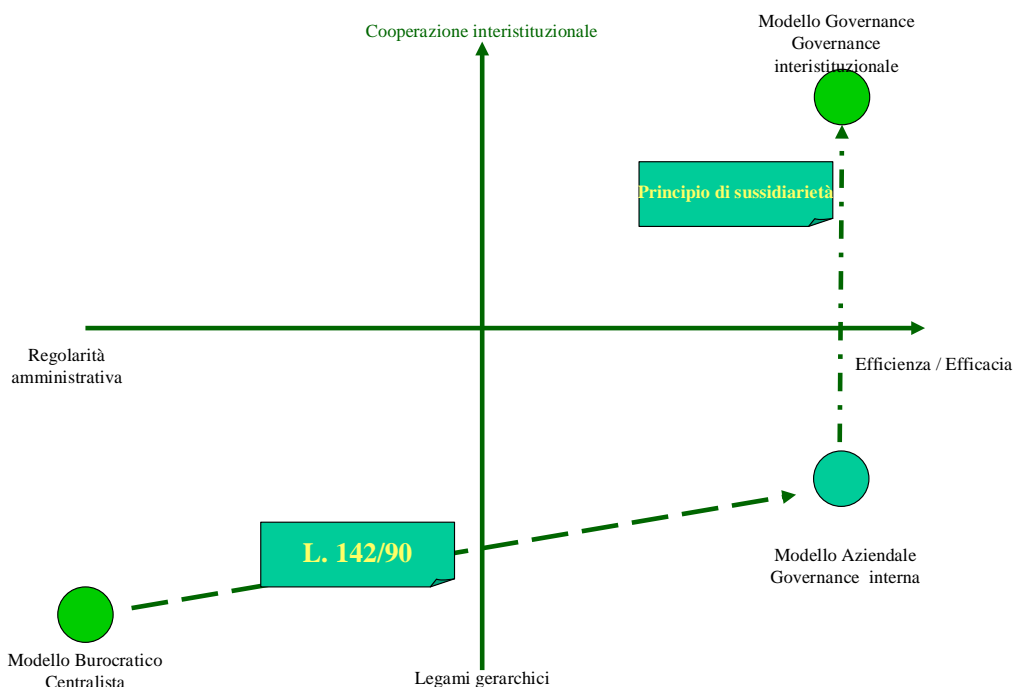
La logica di governance, però, può essere riferita sia al funzionamento interno dell'amministrazione (modello di organizzazione “partecipativo”), sia nei rapporti e le relazioni tra le diverse amministrazioni e le aziende del sistema pubblico (governance di sistema pubblico), sia nei rapporti con soggetti esterni, specialmente con il sistema delle imprese e delle forze sociali (governance globale tramite programmazione concertata e negoziata). Infatti, per quanto oramai utilizzato da oltre un

decennio e oggetto di una vasta letteratura scientifica e di innumerevoli iniziative governative, il termine *Governance* rimane inclusivo ed elusivo, ricomprendendo accezioni restrittive ed estensive, approcci e teorie talvolta tra loro in contraddizione. In particolare possiamo enucleare:

- da un lato la posizione della Banca Mondiale (1992) che intende per *Governance* il modo in cui il potere è esercitato nella gestione delle risorse economiche e sociali di un paese e si concentra quasi esclusivamente sull'efficienza e l'efficacia del management pubblico (World Bank, 1992),
- dall'altro la definizione adottata dalla Commission on Global Governance promossa da Willy Brandt secondo cui la *Governance* è "la somma dei diversi modi in cui gli individui e le istituzioni, pubbliche e private, gestiscono i loro affari comuni. E' un processo continuo attraverso il quale interessi differenziati o tra loro in conflitto possono essere composti e che permette di intraprendere forme di azione cooperativa."

Come si vede nel primo caso la Governance tende a restringersi al tema del miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia interna della Pubblica Amministrazione, appiattendosi dunque sul filone del New Public Management ovvero del processo di aziendalizzazione. Per contro nel secondo caso esiste un potenziale slittamento che porterebbe sostanzialmente a fare della *Governance* un doppione di quello che in genere è considerato il sistema di rappresentanza e mediazione degli interessi.

Dopo questa breve premessa, nei paragrafi successivi cercheremo di presentare i vari modelli gestionali sviluppatisi negli enti locali a seguito dell'evolversi del concetto di government verso quello di governance e delle conseguenti applicazioni legislative. In particolare il processo che configura il passaggio da enti "amministrativi" ad enti "di governo" appare caratterizzato da tre stadi distinti e successivi che sembrano poter essere riferiti anche a precisi "passaggi" normativi riportati nel grafico che segue:



Nel periodo post unitario e fino al 1990 l'ente locale si caratterizzava dalla presenza di legami gerarchici particolarmente evidenti nei confronti dei livelli sovraordinati di governo e da un orientamento alla regolarità amministrativa tipica di un modello burocratico dell'amministrazione di derivazione napoleonica.

Il passaggio successivo è certamente da individuare nell'approvazione della legge 142 del 1990 in cui il legislatore ha inteso avviare la prima fase, spostando l'attenzione dalla mera regolarità contabile verso i più razionali parametri di efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa; nel contempo, si è

assistito all'avvio della transizione da sistemi di *government* (azienda a carattere "chiuso") a sistemi di *governance* (azienda a carattere "aperto").⁷⁹ Il modello organizzativo determinatosi è conosciuto quale "modello manageriale o aziendale". Graficamente il processo è rappresentato da uno spostamento dell'ente locale all'interno del quadrante in basso a sinistra e, cioè, in corrispondenza di una minor attenzione agli aspetti di regolarità amministrativa a favore di quelli diretti a misurare l'efficacia e l'efficienza della gestione e, con riferimento all'asse delle ordinate, verso situazioni caratterizzate da una maggiore autonomia gestionale.

La fase successiva – il cui inizio può essere fatto coincidere con la riforma del Titolo V della Costituzione e con il riaffermarsi, nel nostro ordinamento, del principio di sussidiarietà⁸⁰ –, si caratterizza soprattutto per la progressiva apertura dell'Ente verso gli altri attori del territorio con il fine di collaborare per il benessere della collettività amministrata. Da una *governance* interna, orientata principalmente a realizzare processi di efficienza aziendale si passa ad una terza fase di *governance* esterna ed interistituzionale in cui l'avvento, previsto dallo stesso legislatore di società a partecipazione pubblica, e l'affermarsi del cosiddetto terzo settore modificano ulteriormente il ruolo dell'ente ed il suo modello organizzativo.

Alla luce di queste premesse nei paragrafi successivi esamineremo le principali caratteristiche:

- del modello burocratico
- del modello aziendale o manageriale
- della nuova *governance* pubblica.

3.1.2 IL MODELLO BUROCRATICO

Il modello burocratico, conosciuto anche come "modello classico" dell'amministrazione, trova origine nel periodo illuminista ed in particolare nella concezione filosofica del tempo che riteneva riportabile all'interno di un alveo di razionalità l'analisi di tutti i fenomeni scientifici e sociali. Tra questi un interesse particolare fu riconosciuto alla ricerca di un ottimale funzionamento dei sistemi sociali⁸¹ giungendo ad individuare una serie di principi di base che definivano un sistema astratto a cui la società, attraverso il concorso del sistema normativo, avrebbe dovuto tendere.

Esso si basava sul principio per cui ogni sistema sociale, per la sua complessità, può essere analizzato scomponendolo in una serie di attività elementari più facilmente approfondibili, oggetto di

⁷⁹ A. SINISCALCHI - C. GIORDANO, Progetto *governance*: gli impatti organizzativi e informativi sull'operatività della PA degli strumenti di pianificazione, programmazione, regolamentazione e controllo, RIREA, vol. 107, 2007, p. 206.

⁸⁰ Il principio di sussidiarietà fu enunciato in maniera compiuta alla fine del 1800 dalla dottrina sociale della chiesa cattolica. Cfr. *Enciclica Rerum Novarum* di Papa Leone XIII, 1891. Tuttavia, tale concetto sembra abbia radici più lontane e, a tale riguardo, sembra interessante riportare il seguente passo in cui, seppur indirettamente, Aristotele già scrisse circa alcuni elementi che qualificano la sussidiarietà così come oggi è conosciuta ed interpretata: "La comunità che risulta di più villaggi è lo stato (*polis*), perfetto, che raggiunge ormai, per così dire, il limite dell'autosufficienza completa: formato bensì per rendere possibile la vita, in realtà esiste per rendere possibile una vita felice. Quindi ogni stato esiste per natura, se per natura esistono anche le prime comunità: infatti esso è il loro fine e la natura è il fine: per esempio quel che ogni cosa è quando ha compiuto il suo sviluppo, noi lo diciamo la sua natura, sia d'un uomo, d'un cavallo, d'una casa. Inoltre, ciò per cui una cosa esiste, il fine, è il meglio e l'autosufficienza è il fine e il meglio. Da queste considerazioni è evidente che lo stato è un prodotto naturale e che l'uomo per natura è un essere socievole: quindi chi vive fuori della comunità statale per natura e non per qualche caso o è superiore all'uomo e di conseguenza è o bestia o dio" Cfr. ARISTOTELE, *Politica*, capitolo III, (1252), circa 350 a.c.

⁸¹ "Richiamandosi ai paradigmi dello strutturalismo sociale, della razionalità assoluta, dell'ottimalità dei comportamenti favorita dalla conoscenza a priori delle alternative, della trasparenza e della perfetta simmetria delle conoscenze quale fondamento della razionalità, Max

Weber e tutti i sostenitori antichi e moderni della logica burocratica hanno ritenuto di poter dare una risposta alla domanda sopra richiamata: per garantire un funzionamento ottimale della società è necessario eliminare elementi di <<soggettività>> nei comportamenti delle persone in quanto essi costituiscono fattori di disturbo rispetto alla razionalità" E. Borgonovi *op. cit.* pag. 246

una razionalizzazione sia attraverso l'applicazione di logiche scientifiche che di implementazioni secondo criteri pratici largamente utilizzati.

Una volta ottimizzate, le attività divengono oggetto di una codificazione preventiva, attraverso l'individuazione di compiti e di mansioni assegnate alle persone che, in tal modo si trasformano, a seconda del ruolo rivestito (sistema gerarchico) da semplici esecutori a responsabili del corretto rispetto delle modalità operative definite.

Seguendo detta impostazione culturale ed applicandola agli enti pubblici⁸², si giungeva a teorizzare, all'interno di essi, un modello gerarchico basato su una attenta codificazione di natura legislativa di tutta l'attività amministrativa in grado di assicurare, secondo i sostenitori di questa tesi, attraverso l'autonomia dell'azione dei burocrati, la razionalità tecnico-operativa, la convenienza economica, l'opportunità sociale e la tutela del cittadino⁸³.

Il modello così concepito poneva in evidenza le seguenti caratteristiche distintive:

- la separazione tra politica ed amministrazione;
- l'autonomia e neutralità dell'apparato amministrativo;
- la centralità della "procedura amministrativa" come strumento di gestione;
- la conseguente codificazione di tutta l'attività amministrativa in atti e procedure;
- l'equivalenza tra modalità di svolgimento dell'attività e conseguimento dei risultati.

Essa prendeva spunto dalla separazione tra politica, vista quale scienza dei fini e l'amministrazione definita quale scienza dei mezzi intesi come modalità al servizio dei primi.

In tal modo, si giungeva a teorizzare un sistema impermeabile della macchina amministrativa rispetto agli altri poteri che risultava del tutto estranea (neutrale)⁸⁴ al processo formativo delle scelte.

Una volta che esse erano state delineate, però, interveniva per il loro conseguimento attraverso l'applicazione di procedimenti già in precedenza scomposti (principio della normazione preventiva).

A ciò si aggiunge che la catalogazione degli stessi, investe anche il sub sistema normativo arrivando a prevedere, attraverso norme particolarmente minuziose, le varie attività semplici, intese quali operazioni non ulteriormente frazionabili, e l'ordine con cui di giungere in modo univoco all'atto formale finale.

⁸² "Il modello burocratico è stato diffusamente recepito come tipico modello organizzativo delle amministrazioni pubbliche in quanto:

1. si diffonde una concezione di sovrapposizione tra <<società civile>> e amministrazione pubblica in ragione del fatto che quest'ultima ha funzioni di regolamentazione del funzionamento prima della società civile;

2. la separazione della funzione di governo da quella dell'amministrazione, base dello stato moderno, ha come presupposto logico e politico non solo la strumentalità di quest'ultima rispetto alla prima, ma anche quello della sua <<neutralità>>: il passaggio dalla neutralità a quello della oggettività è immediato ed inevitabile;

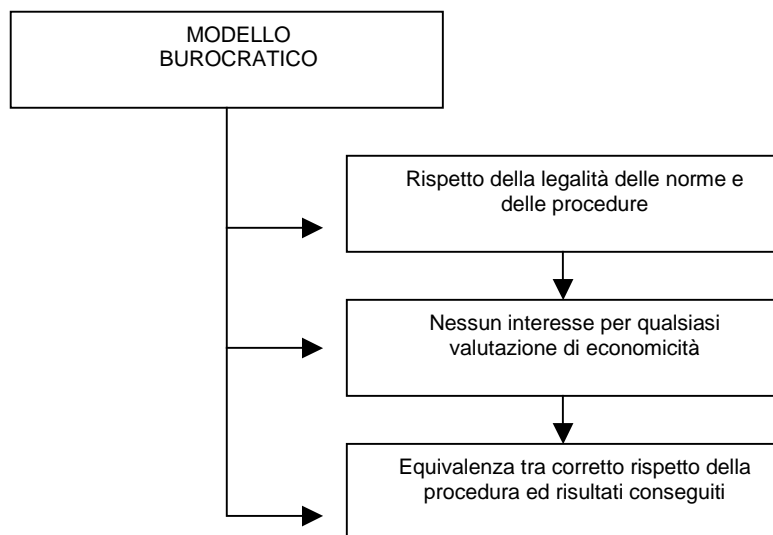
3. la costruzione di un moderno sistema di amministrazione pubblica va di pari passo con il consolidamento del modello di <<Stato di diritto>> nel quale prevale il principio di legalità, ossia di parità di trattamento di fronte alla legge che, a sua volta, evoca e si correla a quello di oggettività." E. Borgonovi *op. cit.*, p. 249

⁸³ "In sostanza al principio di definizione esterna degli obiettivi, per certi aspetti si aggiunge e per altri si contrappone il principio della <<razionalità intrinseca>> della pubblica amministrazione. Questa circostanza fa sorgere un interrogativo fondamentale: come può essere <<neutrale>> e come può essere <<diretta all'esterno>> una organizzazione dotata di una sua <<razionalità interna?>> Non esiste il rischio che i caratteri della <<razionalità interna>> entrino in conflitto con gli obiettivi? Si tratta di un dilemma che non solo ha indubbi risvolti di <<filosofia dei sistemi sociali>>, ma che ha avuto rilevanti conseguenze operative in termini di sistema di controllo nelle amministrazioni pubbliche." E. Borgonovi *op cit.* pag. 434

⁸⁴ "L'amministrazione si configura come entità chiusa, sia verso l'alto nei confronti dei vertici politici, sia verso il basso, nei confronti dei cittadini, e ogni interazione viene ostacolata onde evitare comportamenti che portino disparità di trattamento, favorevoli o sfavorevoli, nei confronti di taluni soggetti." A. Garlatti, *L'impresa pubblica e il controllo del gruppo locale* Egea 1994, pag. 53

Si comprende come in questo modello la conoscenza della legge e delle procedure fosse essenziale per una corretta gestione della cosa pubblica, per cui anche la ricerca e la selezione del management, si rivolse nell'ambito degli studiosi e dei laureati in giurisprudenza. Prova ne era il ruolo del segretario generale che, posto gerarchicamente al vertice della piramide organizzativa degli enti locali, era di fatto, preposto ad un controllo burocratico sul corretto rispetto della procedura, intervenendo oltre che per correggerne eventuali deviazioni anche per far fronte a quelle eccezioni amministrative che non fossero state precedentemente catalogate.

Si trattava di un sistema che nella ricerca quasi ossessiva del rispetto della legalità delle norme e delle procedure, perdeva di vista ogni valutazione di economicità anzi, arrivava a teorizzare l'equivalenza tra il corretto rispetto della procedura ed i risultati conseguiti.



L'obiettivo della burocrazia era quello di rispettare l'ordine delle attività in precedenza definite, mettendo in secondo piano ogni valutazione di natura economica anche quando queste avrebbero potuto evidenziare inefficienze nei risultati conseguiti.

Si trattava di una impostazione che trovava terreno fertile non solo in una parte della dottrina così attenta ai problemi di legittimità, ma anche nel legislatore e negli organi di giustizia, propensi, a privilegiare detto valore piuttosto che quelli di economicità propri di un controllo aziendale sulla "cosa pubblica".

I limiti di detta soluzione appaiono evidenti, ma in questo contesto si vuole sottolineare la difficoltà ad ipotizzare una conformità tra obiettivi politici e logiche che sottendevano le procedure burocratiche, oltre che l'impossibilità di pensare ad un sistema di feed-forward in grado di adeguare le procedure alle nuove richieste ed esigenze per l'impermeabilità esistente tra il sub sistema politico e quello amministrativo.

Ne consegue che essa è stata capace di fornire dei risultati accettabili fin quando l'ente si è trovato di fronte ad una serie di richieste facilmente definibili o, più in generale a svolgere attività di certificazione e di garanzia che, per loro caratteristica, sono quelle che meglio si adattano alla soluzione organizzativa descritta.

Se prendiamo ad esempio gli enti locali, possiamo riscontrare come la loro attività iniziale (si pensi alle attività dello stato civile e dell'anagrafe), ben si adattava ad un modello nel quale la procedura era facilmente rappresentabile, rigida e ripetitiva. Al contrario, essa risultava non più idonea, mostrando i

propri limiti, nel momento in cui da una attività certificativa e garantista, si passava alla produzione di beni e servizi⁸⁵.

Sempre riferendoci all'attività degli enti locali possiamo immaginare come l'organizzazione e la gestione delle attività che ben si adattavano ad una istituzione che doveva svolgere certe attività in precedenza descritte, non fosse in grado di dare risposte esaurienti a domande che gli stessi politici si ponevano per rispondere alle istanze della collettività amministrata.

Fin quando, cioè, procedura e prestazione venivano a coincidere non si segnalavano problemi nella gestione dell'ente.

Con il passaggio da una azienda pubblica diretta a svolgere esclusivamente una attività certificativa ad un'altra orientata a fornire servizi pubblici, il modello burocratico ha evidenziato i suoi limiti in quanto, il livello di complessità con cui i processi produttivi ed erogativi dovevano essere rappresentati, correlati e legati tra l'altro all'aumento delle variabili da monitorare, non fu più all'altezza di rappresentare l'eguaglianza, prima presente, tra atto formale e prestazione richiesta ed erogata⁸⁶.

Nel momento in cui procedura e prestazione erogata non vennero più a coincidere, il modello non risultò più idoneo alle esigenze del tempo.

Il grafico sintetizza quest'ultima affermazione. L'attività amministrativa, intesa come sottosistema combinato di operazioni, di decisioni e di informazioni, non è sempre in grado di realizzare una perfetta concordanza tra procedura già definita ed obiettivo da conseguire. In altri termini, l'atto diventa strumento amministrativo per conseguire il fine rappresentato dalla prestazione nei confronti della collettività.

3.1.3 IL MODELLO MANAGERIALE

Per far fronte alle nuove istanze di conoscenza dei fatti aziendali di un ente, che provenivano sia dalla classe politica che dalla collettività amministrata, negli ultimi anni del 900 si andò affermando un nuovo modello organizzativo che rivalutava la "natura aziendale" dell'ente pubblico. In esso, quel ruolo egemone rivestito dalla procedura e dal suo rispetto, trovò un ridimensionamento a favore di principi di economicità che, per quanto difficilmente definibili attraverso parametri ed indicatori sintetici, riproponevano un "sistema dei valori" propri dell'impresa privata ma non per questo estranei all'azienda pubblica⁸⁷.

I politici, infatti, di fronte ad un intervento sempre maggiore dell'ente nella vita economica del proprio territorio, ricercavano risposte e supporti alle loro scelte aziendali alle quali il precedente modello, per sua natura, non poteva fornire (impermeabilizzazione verso il sottosistema politico ed ambientale). Si pensi, a titolo di esempio, alla scelta di esternalizzare un servizio in un ente territoriale

⁸⁵ "Mano a mano che istituti pubblici passano dalla mera produzione di atti formali alla produzione e gestione di altre attività, come la realizzazione di opere pubbliche e di servizi a domanda individuale, il livello di complessità infatti aumenta considerevolmente, senza che vengano peraltro mutate le modalità di organizzazione e gestione delle attività." A. Garlatti *L'impresa pubblica ed il controllo del gruppo sociale*, Egea, Milano, 1994, p. 55

⁸⁶ A riguardo si veda E. Borghoni *I principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche* Egea, Milano, 1996 p. 441 che sostiene " Il controllo burocratico, in definitiva, è espressivo di una cultura amministrativa (cultura in senso lato) secondo cui si cerca di influenzare , di vincolare i fenomeni reali in modo che essi affermino la validità dei modelli di riferimento. E' una cultura assai lontana da quella necessaria in una realtà in rapido cambiamento in cui non si richiede l'applicazione acritica di modelli, nel caso specifico di modelli amministrativi, ma il continuo rinnovamento dell'azione amministrativa."

⁸⁷ In realtà su questa posizione trovavamo già E. Gianessi *Interpretazione del concetto di azienda pubblica*, in AAVV, Saggi in memoria di G. Zappa, Giuffrè, Milano 1961 che rilevava come "Ambedue le classi fondamentali - azienda di produzione e di erogazione - pur svolgendo attività diverse hanno lo scopo di conseguire un determinato equilibrio economico, a valere nel tempo, suscettibile di offrire una remunerazione adeguata ai fattori utilizzati e un compenso, proporzionale ai risultati raggiunti, al soggetto economico per conto del quale l'attività si svolge"

ed a tutte le necessarie informazioni di natura contabile ed extracontabile di cui si hanno bisogno per poter esprimere una valutazione non empirica della soluzione migliore.

A ciò si aggiunge che i cittadini, a lungo estranei alle problematiche ed all'analisi della gestione degli enti, hanno rivolto una attenzione sempre maggiore sui loro comportamenti: il processo non è ancora ultimato in quanto detta attenzione, verrà ulteriormente ad aumentare con l'affermarsi di quel sistema federalista che vede delegare l'imposizione fiscale a livello locale. Si può ritenere che, nel momento in cui ciascun ente avrà il potere di determinare alcune scelte di politica economica, primo fra tutte la possibilità di introdurre un sistema tributario sufficientemente flessibile e modificabile, si svilupperà necessariamente una concorrenzialità tra enti legata ad un atteggiamento critico della collettività nei confronti dei propri politici.

In concomitanza con le nuove istanze, si assiste ad un prevedibile risveglio della cultura aziendale verso i problemi dell'ente pubblico che si estrinseca in una serie di scritti che riportano al centro dell'amministrazione i concetti, i valori, i principi dell'economicità della gestione.

In particolare, l'affermarsi di quella concezione sistemica dell'ente azienda in precedenza trattata, alla quale ricollegare anche l'ente pubblico territoriale ed ancor più quello locale, oltre all'affermarsi di un loro nuovo ruolo nel sistema socio-economico, costituisce un punto di svolta non solo per gli effetti sul sub sistema organizzativo ma, anche, su quello informativo a cui è diretta la nostra analisi.

L'abbandono del modello burocratico, incapace di permettere la verifica dei risultati, porta alla ricerca di nuove logiche gestionali⁸⁸.

In tal modo si viene a rivalutare la funzione del controllo quale strumento di governo che ricerca, attraverso l'attività manageriale, la razionalità nell'attività operativa che non può essere ricondotta alla semplice individuazione e definizione delle procedure.

In altri termini, la razionalità tecnico economica, la convenienza economica, l'opportunità sociale e la tutela del cittadino nei confronti delle modalità d'esercizio del potere pubblico, non sono rintracciabili nella esecuzione di una procedura standardizzata quanto, piuttosto, nell'applicazione di quei principi parametrici che, secondo la dottrina economico aziendale costituiscono le cosiddette "leggi non scritte", le quali sono alla base del governo dell'azienda e possono riassumersi nella ricerca delle condizioni di tendenziale equilibrio durante la gestione, nell'implementazione dei profili a supporto delle condizioni di tendenziale equilibrio, nella rigenerabilità degli investimenti e nell'applicazione dei principi della ragioneria.

Viene a definirsi, così, un nuovo quadro di riferimento nella gestione delle aziende pubbliche. approfondita dagli studiosi del New Public Management che, superando le classificazioni in precedenza enunciate, porta alla configurazione di una "azienda pubblica di successo"⁸⁹ attraverso la definizione ed individuazione di "valori", "comportamenti" e "norme etiche".

Il modello così concepito individua le seguenti caratteristiche distintive:

- la finalizzazione aziendale orientata alla economicità della gestione;
- l'introduzione della pianificazione e del controllo;
- l'implementazione ed aggiornamento del sistema informativo;
- l'allargamento al mercato;
- implementazione di una nuova cultura organizzativa.

⁸⁸ Tra questi un ruolo importante è da assegnare al controllo manageriale. A riguardo E. Borgonovi, *op. cit.*, pag. 442 precisa "il controllo manageriale si fonda sulla piena accettazione del concetto di amministrazione come << sistema coordinato di operazioni, decisioni, informazioni >> il cui funzionamento va valutato non in sé, ma in relazione alla sua capacità di << produrre beni aventi valore economico >> (amministrazione d'impresa) e di <<destinare la ricchezza al soddisfacimento dei bisogni>> (amministrazione delle aziende pubbliche e private di consumo)"

⁸⁹ A riguardo G. Farneti "Nelle aziende pubbliche il "successo", inteso quale definitiva acquisizione di vantaggi competitivi rispetto alle altre aziende" in *"Introduzione all'economia dell'azienda pubblica" Introduzione all'economia dell'azienda pubblica*, cit., pag. 178.

3.1.4 LA PROSPETTIVA DELLA NUOVA GOVERNANCE PUBBLICA

Il modello manageriale ed in generale gli studi della New Public Management limitano però la loro analisi all'azienda ed in particolare a quanto può essere ricompreso nei confini organizzativi e formali dell'Ente locale in senso stretto: le cariche politiche esecutive e di controllo, la direzione generale e il management, i quadri, e a cascata tutte le componenti operative. Per quanto concertazione, collaborazione e comunicazione interne siano anche in questo ambito comunque auspicabili e rappresentino un valore organizzativo, in ultima istanza l'autorità formale e i legami verticali gerarchici regolano le attività svolte all'interno del Municipio. Per quanto possa suonare ridondante, la dominanza organizzativo-formale dell'Ente locale verso il suo interno è massima e gli attori della società civile quantunque siano i protagonisti della dimensione dell'interistituzionalità, interagiscono come utenti con l'Ente locale per quei servizi *core* da esso gestiti ed erogati internamente senza ricorso ad altri attori esterni.

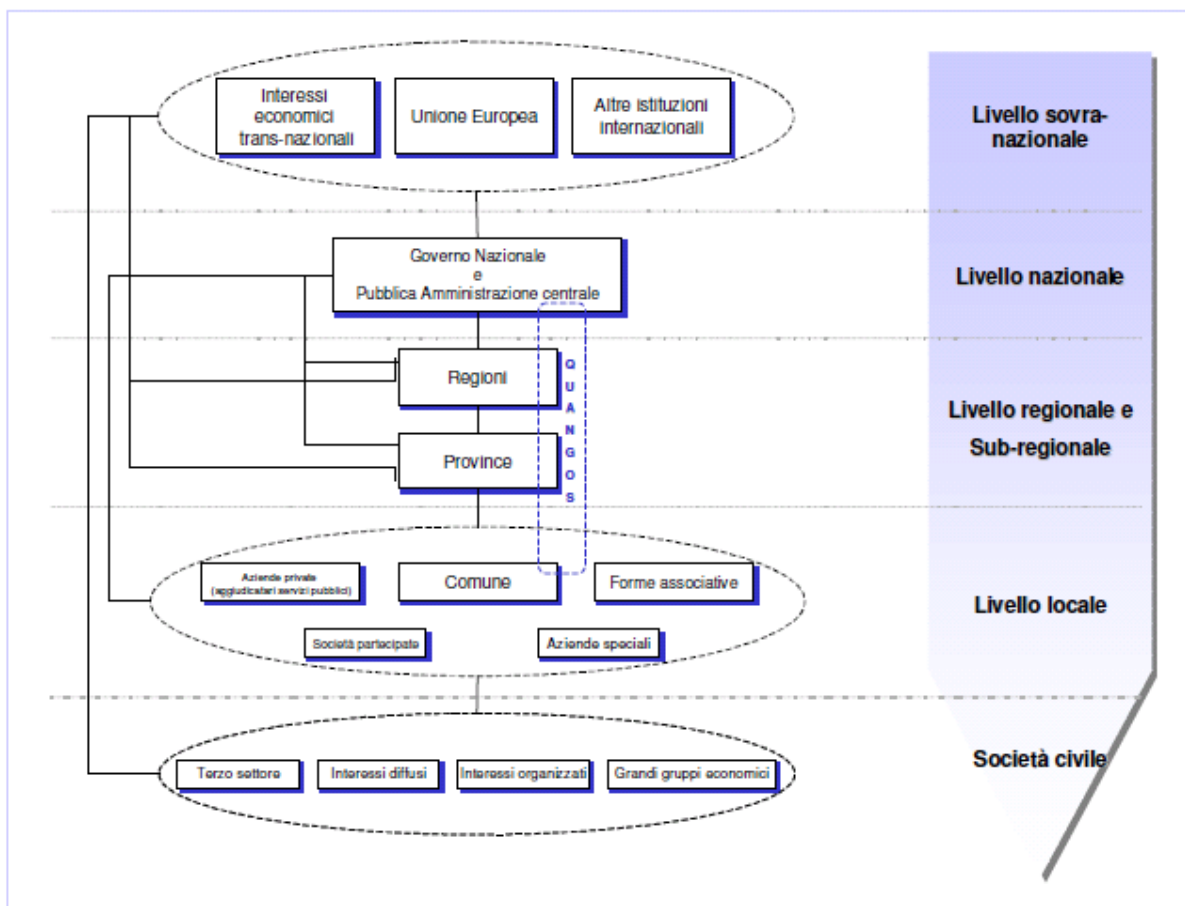
Anche detto modello ben presto evidenzia dei limiti e conduce all'apertura verso altri attori privati e pubblici al loro coinvolgimento, sia nella definizione e nell'esecuzione delle politiche sia nella gestione dei servizi pubblici. Questa scelta è determinata da tre fattori:

- crisi finanziaria e necessità di coinvolgere risorse private
- crisi di governabilità (fallimento di politiche pubbliche nei passati decenni, crescente complessità sociale) e necessità di:
- affrontare i problemi contando sulle risorse organizzative e le competenze di altri attori e non esclusivamente sulla autorità formale legale e sulle proprie risorse organizzative e di conoscenza
- estendere il consenso sulle scelte pubbliche attraverso partecipazione e concertazione ma anche attraverso trasparenza e comunicazione
- necessità di tenere conto della multidimensionalità crescente degli attori pubblici rilevanti in ogni dato ambito di politica. Fuori dall'ente, oggi più di ieri è possibile rintracciare un gran numero di altre entità, organizzativamente distinte e con gradi diversi di autonomia, rispetto alle quali l'ente:
 - a) mantiene ancora delle leve formali di controllo,
 - b) perde le leve del controllo e qualsiasi forma di dominanza.

Appartengono alla lettera a) le organizzazioni a cui è stata affidata l'erogazione di servizi pubblici (società per l'erogazione di servizi partecipate dall'ente) e le agenzie specializzate di emanazione diretta dell'ente (es. agenzia a cui viene delegata la funzione del controllo di qualità sui servizi esternalizzati). Rispetto al primo tipo si deve anche distinguere tra aggiudicatari dell'erogazione di servizi pubblici che sono interamente a capitale privato ed entità che invece sono legate organicamente all'Ente locale dalla partecipazione al capitale. Nel caso degli aggiudicatari a capitale interamente privato le leve formali di controllo sono quelle contrattuali, mentre nelle società partecipate o nelle altre forme di gestione oltre alle leve contrattuali ci sono anche quelle, derivanti dalla proprietà e/o dall'essere la fonte di autorità, che permettono di nominare e di essere rappresentati negli organi di governo delle stesse. In questo caso la dominanza diminuisce ed è necessario ricorrere maggiormente al principio di influenza e alla negoziazione, anche se resta comunque solida, soprattutto in termini comparativi rispetto alla fattispecie successiva.

Sono invece da comprendere nella classificazione di cui alla lettera b) tutta una serie di attori rispetto ai quali, sebbene in misura diversa a seconda della tipologia, la dominanza dell'ente scema ulteriormente. Per quanto la legittimità di unico Ente locale eletto assicuri una certa leva di influenza, nondimeno quest'altra casistica deve essere caratterizzata soprattutto da una logica di collaborazione

più o meno paritaria e di concertazione e negoziazione con gli attori della società civile e con altri attori pubblici. Ci riferiamo in particolare ai vari livelli di governo nazionale ed internazionale rappresentati nel grafico che segue.



In questo scenario che può essere assimilato ad una logica di sistema locale a rete l'ente dovrebbe cercare di essere il baricentro, assumendo il ruolo di regista dello sviluppo locale:

- posizionandosi all'interno del sistema complessivo multidimensionale e multi-relazionale, creando legami e gestendo relazioni in un'ottica di cooperazione interistituzionale;
- ristrutturando il funzionamento organizzativo in funzione della necessità di un approccio trasversale ai problemi complessi ;
- svolgendo il doppio ruolo manageriale e politico anche attraverso la creazione di canali di interazione periodica con la comunità;

In altri termini in quest'ultima fattispecie gli Enti Locali integrando le tradizionali funzioni amministrative ed istituzionali sono chiamati ad attivare nuove funzioni di governo "con" il territorio che – prendendo avvio dall'analisi del contesto territoriale di riferimento – individuino, a livello di comunità, gli interessi interagenti, i bisogni da soddisfare e le organizzazioni interessate a partecipare alle politiche pubbliche di sviluppo locale.⁹⁰

Il passaggio da una Pubblica Amministrazione legata alla erogazione di servizi e attività che sostanzialmente prescinde da una effettiva verifica del loro impatto sulla sfera dei bisogni della collettività (con un approccio di tipo "make and supply") ad una Pubblica Amministrazione in grado di intercettare, assieme agli altri attori del territorio, i reali fabbisogni della comunità e, su questi, fondare le proprie politiche (con un approccio del tipo "make from need"), non si presenta né semplice né di

⁹⁰ AA.VV., *Governare con il territorio*, Formez, Roma, 2007, pag. 42.

immediata realizzazione⁹¹; quella descritta, tuttavia, sembra una evoluzione di assoluto interesse sulle cui dinamiche e implicazioni diventano significativi tutti i possibili approcci di analisi e approfondimento che si dimostrino funzionali alla configurazione di un governo locale in grado di assolvere pienamente alle funzioni di regolazione del territorio.⁹²

Una ultima riflessione vuole essere effettuata mettendo a confronto gli aspetti della Governance interna e della Nuova Governance Locale così come riassunti nella tabella che segue:

GOVERNANCE INTERNA	NUOVA GOVERNANCE LOCALE
Centralità sul cliente/utente	Centralità sulla comunità territoriale
Imperniato sui processi interni	Imperniato sulle reti territoriali
Rilevanza di competenze tecniche	Rilevanza di competenze di attrazione di attori pubblici e privati
Orientato ad erogare servizi	Orientato a generare valore
Sviluppo di processi interni di pianificazione e controllo	Sviluppo di processi integrati di pianificazione e controllo

Dalla lettura della tabella e delle principali differenze si evince facilmente che la logica di *governance* corrisponde sempre più alle esigenze della società moderna, caratterizzata da interessi molteplici e articolati, nella quale si ha una distribuzione del potere decisionale tra diversi soggetti istituzionali e sociali per cui è necessario, anche per le amministrazioni pubbliche, passare velocemente ad una logica di governance che vuol significare “tenere conto delle diversità degli interessi per adottare politiche, indirizzi e scelte”.

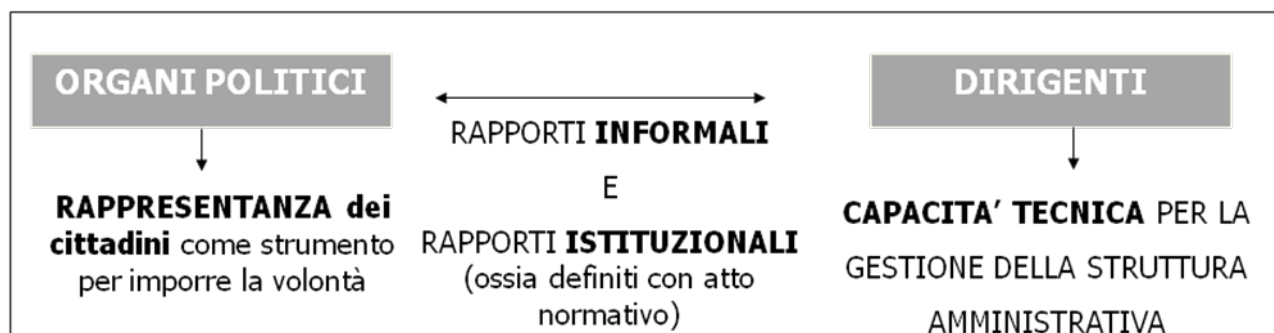
91 La descritta evoluzione dell'azione della Pubblica Amministrazione trova una significativa analogia nella evoluzione avvenuta nell'economia industriale e, nello specifico, sulle differenze tra il “make and sell” (basato sulla produzione) e il “make to order” (basato sui bisogni). A tale riguardo, si veda, tra gli altri, T. Ohno, *Toyota Production System*, Productivity Press, New York, 1988.

92 M.G. Caroli, *Il marketing territoriale. Strategie per la competitività sostenibile del territorio*, Franco Angeli, Milano, 2006, p. 21.

3.2 LA GOVERNANCE DELLE AZIENDE PUBBLICHE TERRITORIALI

La governance degli enti locali è disciplinata dal legislatore nel Testo unico degli enti locali, individuando organi e competenze di ciascuno di essi.

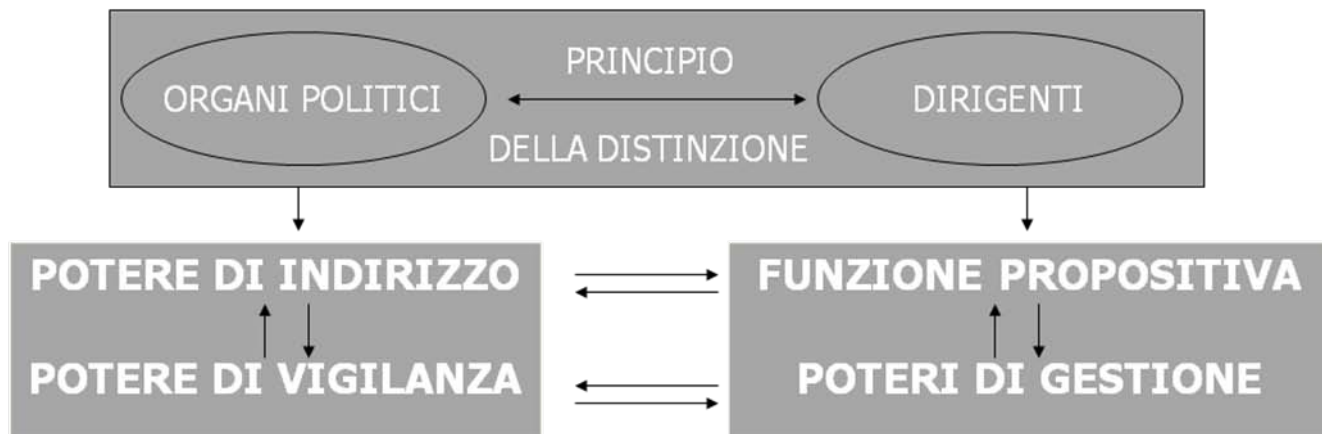
E' opportuno precisare, però, che il modello costruito prevede un soggetto economico pubblico bicefalo caratterizzato dalla presenza di organi politici e tecnici. Gli organi politici hanno funzioni di programmazione, indirizzo e controllo e non esercitano direttamente competenze gestionali che sono svolte invece dai dirigenti o, nei comuni sprovvisti di dirigenti, dai responsabili a cui il sindaco abbia conferito incarichi dirigenziali.



Siamo dinanzi ad un principio, la cosiddetta *separazione* o, per meglio dire, *distinzione delle competenze* tra organi politici e vertici burocratici che costituisce un tratto comune di tutte le Amministrazioni pubbliche. Tale principio si applica anche ai casi in cui norme di legge statali o regionali parlino genericamente di enti o prevedano la attribuzione agli organi politici: le eccezioni devono essere esplicitamente previste dal legislatore e costituiscono una singolarità al principio generale. Le più importanti riguardano:

- la attribuzione diretta al sindaco di specifiche competenze gestionali, ad esempio quelle attribuite come ufficiale di governo o rappresentante la comunità locale, ad esempio la adozione delle ordinanze contingibili ed urgenti;
- la possibilità offerta alle giunte dei comuni fino a 5.000 abitanti di assegnare la direzione di strutture organizzative ad uno dei propri componenti. La adozione di atti gestionali da parte degli organi politici, al di fuori delle ipotesi previste dalla legge, costituisce un vizio che inficia la legittimità dell'atto. I provvedimenti adottati dagli organi politici collegiali, giunta e consigli, sono chiamati deliberazioni. Essi devono essere accompagnati da un parere, obbligatorio ma non vincolante, del responsabile della struttura amministrativa competente sulla legittimità e regolarità tecnica e da uno del responsabile della ragioneria sulla copertura finanziaria.

Il processo decisionale, di per sé unitario, si sviluppa seguendo un percorso di natura circolare che investe con compiti e competenze distinte sia gli organi politici che i dirigenti. E' interessante segnalare comunque che il diverso ruolo attribuito presuppone una adeguata interazione finalizzata a definire una unica strategia.



Nei paragrafi che seguono analizzeremo i principali soggetti che caratterizzano il processo decisionale pubblico.

3.2.1.1 Gli organi politici

Gli organi politici sono:

- il **Consiglio** : ai sensi dell'art. 42, D.Lgs. 267/2000 il Consiglio è l'organo di indirizzo e di controllo politico-amministrativo, con competenza esclusiva relativamente ad alcuni atti fondamentali preminentemente di natura programmatoria dell'ente;
- la **Giunta** : compie tutti gli atti rientranti nelle funzioni degli organi di governo, che non siano riservati dalla legge al Consiglio e che non ricadano nelle competenze, previste dalle leggi o dallo Statuto, del Sindaco o degli organi di decentramento; collabora con il Sindaco nell'attuazione degli indirizzi generali del Consiglio, riferisce annualmente a quest'ultimo sulla propria attività e svolge attività propositive e di impulso nei confronti dello stesso (art. 48, TUEL);
- il **Sindaco/ il Presidente della Provincia**, che è eletto a suffragio universale e diretto, rappresenta il Comune, convoca e presiede la Giunta, nonché il Consiglio quando non è previsto un Presidente e sovrintende al funzionamento dei servizi e degli uffici e all'esecuzione degli atti (ex art. 50 T.U.).

Al sindaco compete inoltre:

- sovrintendere all'esecuzione degli atti e dell'espletamento delle funzioni attribuite o delegate al Comune;
- coordinare e riorganizzare, nell'ambito della disciplina regionale e sulla base degli indirizzi del Consiglio Comunale, gli orari di apertura e di chiusura degli esercizi commerciali e dei servizi pubblici, nonché gli orari di apertura al pubblico degli uffici periferici delle PP.AA.;
- provvedere, sulla base degli indirizzi stabiliti dal Consiglio, alla nomina, designazione e revoca dei rappresentanti del Comune, presso enti, aziende ed istituzioni;
- provvedere alla nomina dei responsabili degli uffici e dei servizi, nonché all'attribuzione e definizione degli incarichi dirigenziali e di collaborazione esterna;
- esercitare altresì le altre funzioni attribuitegli quale autorità locale nelle materie previste da specifiche disposizioni di legge.

Inoltre il sindaco, quale **ufficiale di Governo**, sovrintende (ex art. 54 T.U.):

- alla tenuta dei registri di stato civile e di popolazione, nonché agli adempimenti demandatagli in materia elettorale, di leva militare e di statistica;
- all'emanazione di atti attribuitigli dalle leggi e dai regolamenti in materia di ordine pubblico e di pubblica sicurezza;
- alla vigilanza su tutto quanto possa interessare la sicurezza e l'ordine pubblico, informandone il Prefetto. Sul punto si ricordi la competenza del Sindaco in materia di rilascio dei passaporti *ex* L. 340/2000.

Il **Presidente della Provincia** che rappresenta l'ente, convoca e presiede la Giunta e sovrintende al funzionamento dei servizi e degli uffici e all'esecuzione degli atti. Inoltre, esercita le funzioni attribuitegli dalle leggi, dallo Statuto e dai regolamenti e sovrintende all'espletamento delle funzioni statali e regionali attribuite o delegate alla Provincia. Il Presidente della Provincia è l'organo responsabile dell'amministrazione; egli provvede alla nomina, alla designazione e alla revoca dei rappresentanti della Provincia presso enti, aziende ed istituzioni;

Il **Segretario comunale** è un funzionario pubblico, dipendente dal Ministero dell'Interno, previsto per ciascun Comune (e ciascuna Provincia, ove prende il nome di *Segretario Provinciale*). Ai sensi dell'art. 97 D.Lgs. 267/2000:

- svolge compiti di collaborazione e funzioni di assistenza giuridico-amministrativa nei confronti degli organi dell'ente, in ordine alla conformità dell'azione amministrativa alle leggi, allo Statuto ed ai Regolamenti;
- partecipa con funzioni consultive, referenti e di assistenza alle riunioni del Consiglio e della Giunta e ne cura la verbalizzazione;
- esercita le altre funzioni attribuitegli dallo Statuto e dai regolamenti, o conferitegli dal Sindaco o dal Presidente della Provincia.

Il Segretario comunale è posto in una posizione di vertice nella gerarchia dell'ente locale e sovrintende e coordina l'attività dei dirigenti, salvo il caso in cui ex art. 108 T.U. sia stato nominato un *direttore generale*. In tal caso le funzioni di coordinamento dei dirigenti sono esercitate da quest'ultimo, restando al Segretario la sua specifica funzione di garante della legalità e correttezza amministrativa e di "*notaio*" dell'amministrazione.;

I Dirigenti comunali. Spetta ai Dirigenti la direzione degli uffici e dei servizi secondo i criteri e le norme dettati dagli Statuti e dai regolamenti, nonché tutti i compiti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno non ricompresi tra le funzioni di indirizzo e controllo politico-amministrativo degli organi di governo dell'ente o non rientranti tra le funzioni del Segretario o del Direttore generale (art. 107, T.U).

Nei Comuni privi di personale di qualifica dirigenziale le funzioni dirigenziali possono essere attribuite, con provvedimento motivato del Sindaco, ai responsabili degli uffici e dei servizi, indipendentemente dalla loro qualifica funzionale (art. 109, T.U);

Il Direttore generale. Ai sensi dell'art. 108, T.U. il Sindaco (nei Comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti) e il Presidente della Provincia possono nominare previa deliberazione della Giunta, un Direttore generale (c.d. *city manager*).

Egli provvede ad attuare, secondo le direttive impartite dal Sindaco o dal Presidente della Provincia, gli indirizzi e gli obiettivi stabiliti dagli organi di governo dell'ente. Per i Comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti è prevista la nomina di un Direttore generale 'consortile' per la gestione coordinata o unitaria dei servizi tra i Comuni.

4 LE FONTI DI FINANZIAMENTO DI UNA AZIENDA PUBBLICA TERRITORIALE

4.1 UNA PRIMA CLASSIFICAZIONE

L'ente locale, per sua natura, è caratterizzato dall'esigenza di massimizzare la soddisfazione degli utenti - cittadini attraverso l'erogazione di servizi che trovano la copertura finanziaria in una antecedente attività di acquisizione delle risorse.

I finanziamenti permettono infatti all'ente locale di entrare in possesso di quelle risorse monetarie necessarie ad acquisire i fattori produttivi ed avviare quei processi produttivi che precedono l'attività erogativa. L'entità del fabbisogno dipende da diverse cause riconducibili alle dimensioni quantitative ed alle tipologie di spesa e, per tale ragione l'azienda pubblica territoriale al pari dell'impresa deve ricercare le fonti di finanziamento più adeguate alle esigenze presenti e future della gestione al fine di assicurare il perdurare degli equilibri aziendali.

Ne consegue che il finanziamento della gestione delle amministrazioni pubbliche è assicurato da varie fonti che possono essere distinte secondo vari criteri in relazione :

- al tempo;

- alla fonte.

Con riferimento all'aspetto temporale le entrate vengono distinte tra ordinarie e straordinarie.

Sono **ordinarie** quelle entrate che si ripetono periodicamente in ogni esercizio e che l'azienda rileva e registra regolarmente.

Sono , invece, considerate **straordinarie** quelle che si verificano "una tantum" e , comunque senza un carattere di periodicità.

Una seconda modalità di classificazione delle entrate è quella, invece, che distingue le fonti proprie e quelle derivate.

Sono **Fonti proprie** sono quelle generate dall'APT attraverso la propria gestione di beni e servizi o dei propri cespiti patrimoniali.

Le Fonti derivate , invece, sono quelle di origine esterna con o senza vincolo di restituzione.

A loro volta ciascuna di esse può essere sotto articolata in ulteriori livelli riportati nella tabella che segue.

FONTI PROPRIE	a) Tributi, tasse e contributi diretti
	b) Proventi
	c) Disinvestimenti
FONTI DERIVATE	e) Indebitamento
	f) Trasferimenti

Si segnala che nel sistema finanziario delle APTL manca la fonte esterna costituita dal "capitale proprio" perché il rischio e la proprietà del capitale sono esclusivamente di natura pubblica e sono del tutto assenti vincoli di accumulo e di remunerazione del capitale a titolo di partecipazione agli utili.

Nei paragrafi che seguono cercheremo di analizzare separatamente le varie fonti.

4.2 LE FONTI PROPRIE

Come già rappresentato le fonti proprie sono quelle generate dall'ente attraverso processi produttivi, erogativi, oltre che in forza della propria podestà impositiva. Al suo inteno è possibile distinguere:

- a) i tributi
- b) i proventi
- c) i disinvestimenti.

I TRIBUTI sono entrate per le quali l'ente ha una propria discrezionalità impositiva che si manifesta attraverso l'approvazione di appositi regolamenti, nel rispetto della normativa quadro vigente. All'interno di essi è possibile effettuare una ulteriore classificazione in :

imposte

tasse

contributi e/o tributi speciali

Le "Imposte" comprendono tutte quelle forme di prelievo coattivo effettuate direttamente dall'ente nei limiti della propria capacità impositiva, senza alcuna controprestazione da parte dell'amministrazione.

La normativa relativa a tale voce risulta in continua evoluzione. Nel momento in cui scriviamo sono stati da poco approvati i decreti attuativi della legge delega sul federalismo fiscale (L. 42/2009) e le principali imposte riguardanti gli enti locali ed in particolare i comuni sono

- l'Imposta Municipale Propria (IMU);
- l'addizionale comunale sull'imposta sul reddito delle persone fisiche, nel caso in cui l'ente si avvalga della facoltà di istituire il tributo;
- l'imposta di scopo;
- L'imposta di soggiorno;
- l'imposta di pubblicità.

Le "Tasse" costituiscono i corrispettivi versati dai cittadini contribuenti a fronte di specifici servizi o controprestazioni dell'ente anche se in alcuni casi non direttamente richiesti (si pensi alla Tassa di smaltimento dei rifiuti solidi urbani). All'interno degli enti locali ed, in particolare dei comuni, le principali fattispecie sono costituite da

- TARES (Tributo comunale sui rifiuti e sui servizi, la nuova tassa che dovrebbe entrare in vigore nel 2013 in sostituzione della TARSU);
- TOSAP (Tassa di occupazione di suolo pubblico).

I "Tributi speciali" costituiscono una voce residuale in cui sono iscritte tutte quelle forme impositive dell'ente non direttamente ricomprese nelle precedenti e rappresentano un recupero coattivo di una somma di denaro indipendentemente dall'effettivo uso di un bene o di un servizio. La principale voce che ritroviamo nei bilanci degli enti è rappresentato dal "Fondo sperimentale di riequilibrio".

I PROVENTI sono entrate derivanti dalle diverse attività poste in essere dall'APT. A tal fine potremmo distinguerle in:

- Proventi dei servizi
- Proventi della gestione patrimoniale
- Proventi della gestione finanziaria
- Proventi diversi

In particolare i **Proventi dei servizi** sono entrate derivanti a seguito dell'erogazione dei servizi da parte dell'APT. A tal fine occorre ricordare che all'interno dell'attività gestionale l'azienda offre servizi che non presentano caratteristiche del tutto analoghe tra loro, tanto che il legislatore li ha distinti in tre principali tipologie:

- servizi istituzionali;
- servizi a domanda individuale;
- servizi produttivi.

I servizi istituzionali si caratterizzano per l'assenza pressoché totale di proventi diretti trattandosi di attività che, per loro natura, rientrano tra le competenze specifiche dell'ente pubblico e, come tali, non sono cedibili a terzi. Sono, nella maggior parte dei casi servizi svolti in un rapporto di esclusiva e rientrano nella mission stessa dell'ente. A titolo di esempio potremmo ricordare :

- i servizi demografici
- i servizi di illuminazione pubblica.

I servizi a domanda individuale ed, ancor più, quelli a carattere produttivo si caratterizzano, invece, per la presenza di un introito che, anche se in alcuni casi non completamente remunerativo dei costi, si configura come corrispettivo per la prestazione resa dall'ente. In realtà i servizi a domanda individuale sono caratterizzati, generalmente, da un rilevante contenuto sociale che, ancora oggi, ne condiziona la gestione e giustifica una tariffa in grado di remunerare solo parzialmente i costi. Non altrettanto potremmo dire dei servizi a carattere produttivo che, nel corso di questi anni, hanno perso la caratteristica di socialità per assumere quella tipicamente imprenditoriale.

I Proventi della gestione patrimoniale sono entrate derivanti dalla gestione del patrimonio immobiliare o, meno frequentemente, mobiliare, dell'APT. Essi ed, in particolare quelli immobiliari, presentano oggi una limitata importanza nel panorama delle fonti di finanziamento di una APT data la caratterizzazione "sociale" secondo la quale gli stessi sono normalmente impiegati. Vi è tuttavia al riguardo da segnalare una tendenza recente in senso contrario, tesa a valorizzare sul piano economico il patrimonio pubblico.

Tra i proventi della gestione patrimoniale sono da considerare anche gli introiti derivanti da patrimonio mobiliare quali titoli e partecipazioni in società partecipate.

I Proventi della gestione finanziaria sono entrate derivanti dalla gestione del patrimonio finanziario e riassume il valore complessivo delle entrate di natura finanziaria riscosse dall'ente, quali gli interessi attivi sulle somme depositate in T.U. o quelli originati dall'impiego temporaneo delle somme depositate fuori tesoreria e comunque finalizzate alla realizzazione di opere pubbliche.

I disinvestimenti, infine, sono entrate derivanti da smobilizzo del patrimonio dell'APT (alienazione di beni mobili ed immobili). Si ricorda che in Italia le procedure di alienazione del patrimonio immobiliare sono state per molto tempo particolarmente complesse in ottemperanza a quella visione "conservativa del patrimonio" che ha caratterizzato le disposizioni di contabilità pubblica fino alla legge 127/1997 (Bassanini bis). Solo dopo l'approvazione di detta disposizione ciascun ente ha potuto regolamentare le modalità di vendita dei propri beni e facilitando l'affermarsi di quella visione aziendale che vede anche il patrimonio immobiliare dell'ente funzionale agli obiettivi ed ai programmi di una amministrazione.

4.3 LE FONTI DERIVATE

A fianco alle fonti proprie l'azienda pubblica può far ricorso anche a fonti di finanziamento derivate che, come già precisato provengono da soggetti esterni e si contraddistinguono e differenziano per l'obbligo o meno di restituzione. Appartengono a detta classe:

- l'indebitamento nelle sue varie forme;
- i trasferimenti da altri soggetti pubblici e privati.

L'indebitamento riassume le entrate ottenute da soggetti terzi con obbligo di rimborso e pagamento degli interessi a breve, medio e lungo termine. Esse sono caratterizzate dalla nascita di un rapporto debitorio nei confronti di un soggetto finanziatore (banca, Cassa DD.PP., sottoscrittori di obbligazioni) e per disposizione legislativa, ad eccezione di alcuni casi appositamente previsti dalla legge, sono vincolate, nel loro utilizzo, alla realizzazione degli investimenti.

I trasferimenti sono costituiti da assegnazioni finanziarie da parte di altri enti senza alcun vincolo di restituzione. Sono spesso fonte di conflittualità tra livelli di governo e creano confusione di responsabilità nella gestione. Sono spesso legati alle esigenze dell'ente che trasferisce più che alle esigenze dell'ente percettore.

I trasferimenti sono distinti in base al vincolo di utilizzo che presentano. Una prima distinzione importante anche ai fini della loro iscrizione nel bilancio dell'ente è quella che segue:

- Trasferimenti per spesa corrente finalizzati a finanziare spese a fecondità semplice;
- Trasferimenti per spesa in c/capitale o d'investimento che invece sono destinati a spese a fecondità ripetuta.

Interessante con riferimento a questa voce è la modalità attraverso cui il soggetto trasferente provvede all'erogazione delle somme. Analizzando le modalità di trasferimento delle somme possiamo distinguere:

- **Trasferimenti diretti** sono quelli nei quali il trasferimento dall'ente erogante a quello percipiente avviene senza alcun intermediario
- **Trasferimenti indiretti** sono quelli nei quali il trasferimento dall'ente erogante a quello percipiente avviene con l'intervento di soggetti intermediari.

Alla diversa composizione delle varie fonti di finanziamento sono associabili diversi modelli del "sistema di finanza pubblica". A tal fine la dottrina è solita operare una distinzione tra due principali sistemi:

- quello accentrato o di finanza derivata
- quello decentrato o di finanza autonoma

Nel sistema accentrato lo Stato preleva i tributi dall'intera collettività nazionale, oltre a regolare i margini di manovra dell'eventuale imposizione a livello locale e poi ridistribuisce le risorse secondo parametri oggettivi tra le varie realtà locali.

I vantaggi del sistema accentrato sono:

- il maggior coordinamento tra tributi per mantenere unitarietà nei rapporti con il contribuente;
- la possibilità di dare coerente applicazione a principi della teoria fiscale quali l'equità, la progressività ecc.;
- l'inserimento delle politiche tributarie nell'ambito degli interventi di politica economica ;
- la maggiore efficienza nei processi di raccolta tributi;
- pari potere contrattuale tra impositore e soggetti privati "forti"

Nel sistema decentrato, invece, la raccolta impositiva delle risorse avviene a livello periferico rafforzando il modello aziendale di Pubblica Amministrazione come sistema di aziende.

I vantaggi del sistema decentrato sono:

- la definizione di una politica tributaria collegata alla politica dei servizi e delle funzioni;
- una maggiore differenziazione qualitativa delle entrate;
- un maggior collegamento tra le scelte di politica di finanziamento e la loro applicazione a livello tecnico;
- la semplificazione procedure;
- la maggiore responsabilizzazione;
- l'effetto competizione tra enti;

Ai vantaggi brevemente elencati si contrappongono anche alcuni svantaggi riepilogabili in:

- una accentuazione degli squilibri tra territori anche limitrofi;
- una eccessiva accentuazione dell'attenzione su risultati di breve periodo;
- una accentuazione del campanilismo e crisi delle aree deboli, che, a sua volta, crea costi a livello generale.

5 LA CLASSIFICAZIONE DELLA SPESA NELLA AZIENDA PUBBLICA TERRITORIALE LOCALE

La parte entrata, in precedenza esaminata, evidenzia come l'ente locale, nel rispetto dei vincoli che disciplinano la materia, acquisisca risorse ordinarie e straordinarie da destinare al finanziamento della gestione corrente, degli investimenti e al rimborso dei prestiti.

Una volta esaminate le fonti di finanziamento, l'attenzione si sposta sulle modalità d'impiego delle risorse disponibili mettendo in evidenza i diversi elementi che possono essere acquisiti nei processi produttivi ed erogativi dell'ente locale.

L'ente locale, al pari di qualsiasi altra azienda di erogazione, utilizza le entrate raccolte per porre in essere tutte quelle spese inerenti le funzioni assegnategli dal legislatore con l'obiettivo di massimizzare la soddisfazione degli utenti - cittadini attraverso l'erogazione di servizi o la realizzazione di investimenti che dunque trovano la loro copertura finanziaria nell'antecedente attività di acquisizione delle risorse.

Come per l'entrata, anche per la spesa si possono proporre diverse classificazioni che variano in base al criterio che si assume quale elemento discriminante. In particolar epotremmo richiamare una distinzione della spesa pubblica in base a:

- tempo;
- effetti economici;
- natura economia;
- destinazione (funzione pubblica perseguita).

Con riferimento al tempo avremo una distinzione tra *spese ordinarie* e *straordinarie*. Si tratta di una distinzione che richiama quanto già detto nell'analisi delle fonti di finanziamento. Sono dunque **ordinarie** quelle spese che si ripetono con una certa periodicità. Al contrario sono definite **straordinarie** quelle "una tantum" e che non hanno alcun andamento ciclico.

Riguardo gli effetti economici la spesa possono essere classificate in *spese produttive* e *spese di trasferimento*. Le prime rivolte all'acquisizione di fattori produttivi per la produzione di beni e servizi, mentre i secondi erogate alle famiglie, alle imprese, ad altri enti del settore pubblico.

A fianco alle due classificazioni brevemente richiamate dovremmo considerare con una maggior attenzione le altre due per i riflessi che hanno nella costruzione della struttura di bilancio. Per un loro approfondimento si rinvia ai paragrafi che seguono.

5.1 LA CLASSIFICAZIONE PER NATURA DELLA SPESA

La prima classificazione da analizzare è quella basata sulla "natura" della spesa.

A riguardo è possibile operare una distinzione primaria tra :

- **Spese correnti** sono quelle destinate dall'APT a finanziare l'ordinaria gestione caratterizzata da spese consolidate e di sviluppo non aventi effetti duraturi sugli esercizi successivi;
- **Spese d'investimento** destinate all'acquisizione di beni a fecondità ripetuta.

All'interno di ciascuna di esse è possibile operare una ulteriore ripartizione per natura economica della spesa distinguendo i "fattori produttivi" delle spese di consumo da quelli delle spese capitalizzate.

Con riferimento alle **spese correnti** e cioè quelle destinate dall'APT a finanziare l'ordinaria gestione caratterizzata da spese consolidate e di sviluppo non aventi effetti duraturi sugli esercizi successivi potremmo considerare:

Personale comprende tutti gli oneri diretti ed indiretti relativi al personale dipendente di ruolo e non di ruolo ed al personale a contratto d'opera.

Acquisto di beni di consumo e/o materie prime comprende gli oneri relativi all'acquisto di beni destinati al processo produttivo del servizio. Rientrano in tale fattispecie le materie prime, sussidiarie e di consumo, le merci per la produzione e la commercializzazione dei prodotti venduti o delle attività esercitate.

Prestazione di servizio consiste nel risultato di una sequenza di attività mirate alla soddisfazione diretta dei bisogni e si attua mediante il trasferimento di informazioni, conoscenze, lavoro, disponibilità ad usare beni, strumenti ecc. Le fattispecie più frequenti che rientrano nella tipologia delle prestazioni di servizi sono:

- assicurazioni, consulenze, corsi di formazione, collaborazioni e lavorazioni esterne,
- manutenzioni e riparazioni, spese telefoniche, somministrazioni di acqua, energia
- elettrica, gas, indennità di carica degli amministratori, compensi ai revisori, spese di
- vigilanza, spese postali e spedizioni, inserzioni su giornali e riviste, pubblicità ecc.

Utilizzo di beni di terzi comprende gli oneri pagati per il godimento di beni materiali o immateriali destinati alla produzione o alle attività esercitate. A titolo di esempi si riportano le fattispecie più frequenti che rientrano nella tipologia di utilizzo di beni di terzi: spese per noleggi, leasing, licenze d'uso, canoni di affitto, ecc.

Trasferimenti comprendono le somme di denaro che l'ente eroga ad altri soggetti senza ricevere corrispettivi o contropartite; esempi sono i contributi assistenziali, culturali e sportivi.

Interessi passivi ed oneri finanziari diversi comprende tutti gli oneri di natura finanziaria, quali, ad esempio, gli interessi passivi verso il tesoriere, verso i fornitori e gli interessi passivi dei mutui contratti per la realizzazione di investimenti.

Imposte e tasse comprendono gli oneri derivanti dal pagamento del bollo, ICI (per immobili o aree fabbricabili di proprietà in altri comuni), IVA, ecc

Oneri straordinari della gestione corrente si riferiscono ad oneri derivanti da fattori estranei alla normale attività ordinaria dei servizi effettuati. Negli oneri straordinari di gestione corrente vanno comprese tutte le spese che rappresentano oneri non strettamente connessi alla gestione dell'esercizio considerato, quali ad esempio spese relative ad esercizi precedenti quantificabili solo in anni successivi (minusvalenze, plusvalenze, arretrati relativi agli emolumenti del personale).

Ammortamenti di esercizio L'ammortamento è il processo attraverso il quale si ripartisce il costo di una immobilizzazione negli anni della sua vita utile e consiste nella determinazione di quote annuali di costo (dette quote di ammortamento) che concorrono alla formazione dei risultati economici dei rispettivi esercizi.

Anche nelle **spese d'investimento** quelle, cioè, destinate all'acquisizione di beni a fecondità ripetuta è possibile prevedere una classificazione di secondo livello utile, in seguito allo studio del bilancio di previsione, che prevede

Acquisizione di Beni immobili La voce comprende le spese per la costruzione, per la manutenzione straordinaria e per le migliorie effettuate da terzi su beni immobili di proprietà dell'ente quali terreni, a cura fabbricati, impianti ecc., rinvenibili tra le immobilizzazioni materiali esposte nell'attivo patrimoniale.

Espropri e servitù onerose La voce ricomprende le spese sostenute dall'ente per l'acquisizione di beni o di diritti sugli stessi a titolo di esproprio e di servitù onerose.

Acquisizione di beni mobili macchine ed attrezzature tecnico scientifiche La voce comprende le spese sostenute dall'ente per l'acquisizione e la manutenzione straordinaria di beni mobili a fecondità ripetuta in grado di partecipare ai processi produttivi/erogativi aziendali per più esercizi. In esso sono compresi, ad esempio, gli automezzi, i mobili d'ufficio, i computers, i titoli che non costituiscono immobilizzazione finanziaria e, in generale, tutti i beni durevoli in grado di partecipare alla produzione del reddito per più esercizi.

Incarichi professionali esterni Costituiscono "costi capitalizzati" che, anche nel caso in cui non fossero direttamente correlati ad un bene devono essere ammortizzati nel corso di più esercizi.

Trasferimenti di capitale Comprende tutte le erogazioni a favore di enti, di aziende speciali, di imprese e famiglie quali contributi, assegnazioni, sovvenzioni che, seppur in assenza di una controprestazione da parte del percipiente, sono destinati alla realizzazione di opere. Proprio la finalità differenzia questa voce da quello corrispondente presente tra le spese correnti. Mentre quest'ultimo considera le forme contributive in conto esercizio partecipando alla determinazione del risultato economico, il primo ricomprendendo trasferimenti la cui destinazione è voluta dall'ente per l'acquisizione di beni a fecondità ripetuta è previsto tra le spese di investimento.

Partecipazioni azionarie evidenzia tutte le spesa riferibili ad acquisizioni azionarie o di quote in società direttamente partecipate dall'ente locale.

Conferimenti di capitale si differenzia della precedente in quanto misura i conferimenti di capitale effettuati dall'ente locale a favore di aziende speciali, istituzioni, ecc. per la formazione ed integrazione del relativo fondo di dotazione. E' intuibile come detto intervento presenti una tipologia di spesa del tutto analoga alla precedente anche se da essa si differenzia per la diversa natura giuridica del soggetto percipiente.

5.2 LA CLASSIFICAZIONE PER DESTINAZIONE DELLA SPESA

Una ultima classificazione possibile è quella che prende in considerazione la "destinazione" della spesa nel rispetto delle competenze assegnate a ciascun ente locale dal D. Lgs. 267/2000.

A tal fine si è soliti distinguere:

- classificazione per "destinazione" generale che richiama le "funzioni" di un ente locale;
- classificazione per "destinazione" specifica che richiama i "servizi" di un ente locale.

A titolo di esempio si riporta la classificazione funzioni/servizi di un comune.

Funzione 1 - Funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo:

servizio 1 Organi istituzionali, partecipazione e decentramento.

servizio 2 Segreteria generale, personale, organizzazione e programmazione.

servizio 3 Gestione economica, finanziaria, provveditorato e controllo di gestione.

servizio 4 Gestione delle entrate tributarie e servizi fiscali.

servizio 5 Gestione beni demaniali e patrimoniali.

servizio 6 Ufficio tecnico.

servizio 7 Anagrafe, stato civile, elettorale, leva e servizio statistico.

servizio 8 Altri servizi generali.

Funzione 2 - Funzioni relative alla giustizia:

servizio 1 Uffici giudiziari.

servizio 2 Casa circondariale e altri servizi.

Funzione 3 - Funzioni di polizia locale:

servizio 1 Polizia municipale.

servizio 2 Polizia commerciale.

servizio 3 Polizia amministrativa.

Funzione 4 - Funzioni di istruzione pubblica:

servizio 1 Scuola materna.

servizio 2 Istruzione elementare.

servizio 3 Istruzione media.

servizio 4 Istruzione secondaria superiore.

servizio 5 Assistenza scolastica, trasporto, refezione e altri servizi.

Funzione 5 - Funzioni relative alla cultura ed ai beni culturali:

servizio 1 Biblioteche, musei e pinacoteche.

servizio 2 Teatri, attività culturali e servizi diversi nel settore culturale.

Funzione 6 - Funzioni nel settore sportivo e ricreativo:

servizio 1 Piscine comunali.

servizio 2 Stadio comunale, palazzo dello sport e altri impianti.

servizio 3 Manifestazioni diverse nel settore sportivo e ricreativo.

Funzione 7 - Funzioni nel campo turistico:

servizio 1 Servizi turistici.

servizio 2 Manifestazioni turistiche.

Funzione 8 - Funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti:

servizio 1 Viabilità, circolazione stradale e servizi connessi.

servizio 2 Illuminazione pubblica e servizi connessi.

servizio 3 Trasporti pubblici locali e servizi connessi.

Funzione 9 - Funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente:

servizio 1 Urbanistica e gestione del territorio.

servizio 2 Edilizia residenziale pubblica locale e piani di edilizia economico-popolare.

servizio 3 Servizi di protezione civile.

servizio 4 Servizio idrico integrato.

servizio 5 Servizio smaltimento rifiuti.

servizio 6 Parchi e servizi per la tutela ambientale, del verde, altri servizi relativi al territorio e all'ambiente.

Funzione 10 - Funzioni nel settore sociale:

servizio 1 Asili nido, servizi per l'infanzia e per i minori.

servizio 2 Servizi di prevenzione e riabilitazione.

servizio 3 Strutture residenziali e di ricovero per anziani.

servizio 4 Assistenza, beneficenza pubblica e servizi diversi alla persona.

servizio 5 Servizio necroscopico e cimiteriale.

Funzione 11 - Funzioni nel campo dello sviluppo economico:

servizio 1 Affissioni e pubblicità.

servizio 2 Fiere, mercati e servizi connessi.

servizio 3 Mattatoio e servizi connessi.

servizio 4 Servizi relativi all'industria.

servizio 5 Servizi relativi al commercio.

servizio 6 Servizi relativi all'artigianato.

servizio 7 Servizi relativi all'agricoltura.

Funzione 12 - Funzioni relative a servizi produttivi:

servizio 1 Distribuzione gas.

servizio 2 Centrale del latte.

servizio 3 Distribuzione energia elettrica.

servizio 4 Teleriscaldamento.

servizio 5 Farmacie.

servizio 6 Altri servizi produttivi.

6 IL CAPITALE E IL PATRIMONIO NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE⁹³

6.1 CAPITALE E PATRIMONIO

Nei due capitoli che precedono si sono analizzate le fonti di finanziamento e di investimento dell'azienda pubblica territoriale. In particolare le prime, per effetto della gestione, subiscono una trasformazione assumendo forme diverse di investimenti (impieghi) che considerati in modo unitario rappresentano l'insieme dei mezzi a disposizione dell'azienda per raggiungere i propri scopi.

Da qui discende il concetto di patrimonio dell'azienda pubblica territoriale che è rappresentato dall'insieme di beni destinato a trasformarsi per effetto della gestione al fine di accrescerne il valore. In altri termini esso è mezzo e fine della gestione.

Occorre però precisare che il patrimonio di una azienda pubblica si distingue e differenzia da quello di una impresa privata.

In quest'ultima il patrimonio è costituito non solo dai beni originariamente acquisiti ma anche da tutti quelli provenienti direttamente o indirettamente da processi economico produttivi posti in essere per il conseguimento degli obiettivi aziendali. Non solo, in quanto in alcuni casi le imprese sono stati di beni non direttamente utilizzati per la propria attività produttiva. Si pensi ad immobili detenuti e non utilizzati per la gestione caratteristica dell'azienda. Essi non sono coordinabili con gli altri beni e non forniscono alcun contributo al conseguimento del reddito aziendale ma sono ugualmente parte del patrimonio potendo costituire una fonte alternativa di finanziamento. In altri termini la caratteristica che accomuna tutti i beni del patrimonio di una azienda di produzione è la finalizzazione degli stessi al conseguimento dell'oggetto aziendale.

Non altrettanto è possibile affermare per le aziende pubbliche ed in particolare per quelle territoriali. In queste, infatti non sempre è possibile dimostrare un vincolo funzionale ed una "finalizzazione strumentale" degli stessi che, al contrario in molti casi sono detenuti in forza di vincoli giuridici che ne limitano l'utilizzo non permettendo ad essi di partecipare al pari di qualsiasi risorsa aziendale ai processi produttivi- erogativi. Per tale ragione trattando del patrimonio delle aziende pubbliche territoriali dovremmo distinguere:

una seconda classificazione di carattere economico aziendale a cui si ricollega una distinzione tra *patrimonio permanente* e *patrimonio strumentale*.

una classificazione giuridica che prende in considerazione di beni aziendali in una ottica prevista dal codice civile negli articoli 822 e seguenti e li distingue, a seconda dei vincoli giuridici in beni *demaniali* e *patrimoniali*;

Proprio a queste due modalità di rappresentare il patrimonio pubblico dedicheremo la nostra attenzione nei paragrafi che seguono.

6.1.1 LA CLASSIFICAZIONE AZIENDALE

La sua composizione qualitativa rappresenta la struttura delle risorse impiegate, la sua composizione quantitativa rappresenta il valore delle risorse impiegate. La situazione patrimoniale è costituita da attività e passività la cui differenza dà il netto patrimoniale.

$$\text{attività} - \text{passività} = \text{patrimonio netto}$$

⁹³ Il presente capitolo con i suoi paragrafi è stato gentilmente concesso dal Prof. Carmine Cossiga che ringrazio ed è tratto da un lavoro dello stesso autore del 2005. Alcuni riferimenti normativi potrebbero essere superati. Ciò non cambia, però l'analisi del sistema delle amministrazioni pubbliche.

Tradizionalmente si usa distinguere il patrimonio in: patrimonio permanente e patrimonio finanziario.

Il *patrimonio permanente* costituisce la componente economica, cioè il valore della sostanza patrimoniale finalizzata a garantire l'esistenza e il funzionamento dell'ente (parte stabile e costante). Esso è l'espressione dei cosiddetti valori non numerari, detti pure fondi, che per le attività sono rappresentati dagli impieghi e per le passività dalle fonti di finanziamento degli impieghi.

attività = impieghi

fondi ⇨

passività = fonti di finanziamento degli impieghi

Il patrimonio permanente è composto da valori che hanno già avuto la loro espressione numeraria in passato, allorché parte del capitale è stato investito nel processo di erogazione dei servizi con la trasformazione della liquidità in costi e ricavi sospesi o beni a fecondità ripetuta e con la nascita di debiti e crediti di lungo periodo, tutti fattori che hanno già dato luogo alla manifestazione numeraria tipica (introito o esborso di danaro) dal momento che si sono trasformati in:

beni mobili e immobili permanenti d'uso o da reddito,
crediti e debiti di finanziamento (mutui),
rimanenze attive
risconti attivi e passivi.

Il *patrimonio finanziario*, invece, costituisce la componente finanziaria, cioè valori della sostanza patrimoniale che hanno misurato operazioni d'esercizio incidenti sulla consistenza del patrimonio (parte dinamica) attraverso valori numerari certi, assimilati e presunti, detti pure flussi che, se in aumento, danno luogo ad entrate, misuratrici di ricavi e, se in diminuzione, a spese, misuratrici di costi.

in aumento = **entrate** misuratrici di **ricavi**

flussi ⇨

in diminuzione = **spese** misuratrici di **costi**

Tipici sono i movimenti di cassa e banche, i crediti e debiti di funzionamento (residui ed altri), i ratei attivi e passivi.

Cassa e Banche;
Crediti e debiti di **funzionamento** (residui ed altri);
Ratei attivi e passivi.

I valori numerari certi sono rappresentati dalla liquidità, quelli assimilati dai crediti e debiti di breve periodo e quelli presunti dai cosiddetti ratei, cioè valori stimati ma non ancora accertati nella loro precisa entità.

6.1.2 LA CLASSIFICAZIONE GIURIDICA DEL PATRIMONIO

Il patrimonio viene definito dal legislatore come “un complesso di beni e di rapporti giuridici attivi e passivi, di pertinenza di ciascun ente, suscettibili di valutazione. Dei singoli elementi che costituiscono il complesso, va data la rappresentazione contabile al fine di conoscere la “consistenza netta” di ognuno e dell'insieme. I criteri in base ai quali un bene può classificarsi come pubblico sono:

soggettivo, in funzione all'appartenenza o meno ad un ente pubblico;

oggettivo, in base alla funzione del bene;

misto, in relazione all'appartenenza ad un ente pubblico e alla destinazione del bene ad un interesse pubblico.

Una prima classificazione del patrimonio pubblico prevede la distinzione fra beni demaniali e patrimoniali a loro volta ripartibili tra disponibili ed indisponibili.

6.1.2.1 I beni demaniali

I **beni demaniali**, distinti in beni demaniali immobili ed universalità di mobili, sono i beni che, per espressa disposizione di legge (art. 822 del codice civile) , hanno un uso pubblico per natura.

Il demanio pubblico si distingue in:

- demanio necessario, cioè quei beni (solo immobili) che per la loro natura e quindi per la loro idoneità a realizzare interessi pubblici, devono necessariamente essere demaniali ed appartenere allo stato o, a seconda degli statuti, a talune delle regioni a statuto speciale:
- demanio marittimo: lido del mare, spiaggia, le rade, i porti;
- demanio idrico: i fiumi, i torrenti, i laghi, i porti destinati alla navigazione interna e le altre acque definite pubbliche dalle leggi in materia;
- demanio militare: fortezze ed altre opere destinate alla difesa nazionale
- demanio accidentale o eventuale, nel quale vanno annoverati quei beni che possono anche non essere demaniali per la loro natura ma che lo sono per la loro appartenenza ad un ente pubblico:
- demanio stradale: le strade e le autostrade;
- demanio ferroviario: le strade ferrate;
- demanio aeronautico: gli aerodromi ed aeroporti;
- demanio acquedottistico: gli acquedotti;
- demanio artistico ed archeologico: gli immobili riconosciuti di interesse storico, archeologico e artistico a norma di leggi in materia; le raccolte dei musei, delle pinacoteche, degli archivi, delle biblioteche (universalità di beni); gli altri beni assoggettati dalla legge al regime proprio del demanio pubblico. Per essi deve sussistere sia la condizione soggettiva (soggetto pubblico) che oggettiva (i beni tassativamente elencati dal codice civile), altrimenti non saranno demaniali.
- demanio comunale: cimiteri e mercati.

Il regime giuridico dei beni demaniali, disciplinato dall'articolo 823 c.c. prevede che essi siano:

- inalienabili (a pena di nullità); solo se appartenenti al demanio accidentale essi possono essere trasferiti da un ente pubblico territoriale ad un altro ente pubblico territoriale; possono essere dismessi solo se vengono sdemanializzati;

- non soggetti ad usucapione e possono formare oggetto di diritti di terzi solo a mezzo di concessioni.

Inoltre, per questi beni:

- il diritto di proprietà pubblica è imprescrittibile;
- esso si estende alle sue pertinenze ma non agli accessori o ai frutti;
- il diritto di proprietà determina servitù a suo favore.

La loro utilizzazione può avvenire:

- per uso diretto (es. fortezze);
- per uso generale (godimento da parte della collettività, ad es. il mare);
- per uso particolare (riservato a determinati soggetti, ad es. licenza di navigazione);
- per uso eccezionale (sottrazione all'uso comune ed attribuzione esclusiva in godimento ad un terzo detto concessionario).

Il demanio, a secondo del momento in cui i beni relativi possono considerarsi demaniali (acquisto e perdita della demanialità) si distingue in:

- *demanio naturale* in virtù delle loro caratteristiche (ad es. il lido del mare). L'acquisto o la perdita della demanialità è legata ad un fatto naturale e non ad un atto (che ha natura meramente dichiarativa);
- *demanio necessario* artificiale in relazione alla specifica destinazione loro data (ad es. porti, fortezze). Gli elementi di demanialità sono sia soggettivi (proprietà) che oggettivi (destinazione), non essendo sufficiente il solo elemento soggettivo qualora ne venga mutata la destinazione (la fortezza resta demaniale sino a quando non intervenga un atto che ne modifichi la destinazione. ne consegue che l'acquisto è determinato da un fatto (costruzione di un porto o di una fortezza), mentre la perdita è determinata da un atto (diversa destinazione della fortezza in uffici pubblici);
- *demanio artificiale* accidentale dove, ai fini della qualificazione del bene, prevale l'elemento della destinazione (ad es. la strada di proprietà di un ente territoriale è demaniale se è destinata ad uso pubblico).

Appartengono al demanio accidentale (art. 11 legge 281/70) delle regioni a statuto ordinario i seguenti beni:

- strade;
- autostrade;
- strade ferrate;
- aerodromi;
- acquedotti;
- immobili riconosciuti di interesse storico, archeologico ed artistico;
- raccolte (universalità di beni mobili) dei musei, delle pinacoteche, degli archivi, delle biblioteche;
- altri beni che sono assoggettati dalla legge al regime proprio dei beni demaniali;

- porti lacuali (eccezione perché demanio necessario).

A seguito della riforma della P.A. avvenuta con legge 15 marzo 1997, n. 59 e il relativo D.Lgs. di attuazione n. 112/98, con il D.Lgs. 461/99 e il D.P.C.M. 21 febbraio 2000 sono state individuate le strade di interesse nazionale che sono rimaste di proprietà statale e tutte le altre trasferite alle regioni ed agli enti locali in virtù del “principio di sussidiarietà” di cui alla legge 59/97. Queste ultime vengono trasferite al demanio degli enti locali con leggi regionali. Il codice della strada (D.Lgs. 285/92) ed il relativo regolamento attuativo individua i criteri per la classificazione delle strade in relazione alla loro appartenenza, distinguendo tra:

- A) autostrade;
- B) strade extraurbane principali;
- C) strade extraurbane secondarie;
- D) strade urbane di scorrimento;
- E) strade urbane di quartiere;
- F) strade locali.

Sono regionali le strade extraurbane che:

- congiungono capoluoghi di provincia;
- costituiscono diretti ed importanti collegamenti fra strade statali;
- allacciano alla rete strade statali, porti marittimi, aeroporti o centri di importanza industriale, turistica o climatica;
- servono traffici interprovinciali o presentano particolare interesse per l’economia di vaste zone del territorio nazionale.

Sono provinciali le strade extraurbane che:

- allacciano al capoluogo di provincia i capoluoghi dei comuni o più capoluoghi comunali tra loro;
- allacciano alla rete stradale i capoluoghi più importanti;
- allacciano il capoluogo di provincia o i capoluoghi comunali all’aeroporto, alla stazione ferroviaria o al porto più vicino;
- costituiscono diretto ed importante collegamento tra strade provinciali o sono riconosciute necessarie per valorizzare importanti attività agricole.

Sono strade comunali quelle urbane di scorrimento, di quartiere e locali situate all’interno dei centri abitati eccettuate quelle statali, regionali o provinciali che attraversano i centri abitati di comuni inferiori a 10 mila abitanti. Sono inoltre comunali le strade che:

- allacciano il capoluogo del comune con le frazioni, con la stazione ferroviaria, automobilistica o tranviaria più vicina, con un aeroporto o un porto, con altre località che non siano sede di servizi essenziali per il comune;
- esistono all’interno degli abitati;
- piazze, spazi e vicoli adiacenti alle strade, esistenti all’interno degli abitati, salvo che ne venga provata l’appartenenza ad altri soggetti (art. 22, legge 20.3.1865, n. 2248, allegato F, sui lavori pubblici).

6.1.2.2 I beni patrimoniali

A fianco ai beni demaniali il codice civile all'articolo 828 disciplina i cosiddetti beni patrimoniali e cioè i beni che costituiscono il patrimonio dello Stato, delle province e dei comuni per i quali dispone l'assoggettamento alle regole particolari che li concernono e, in quanto non è diversamente disposto, a quelle del codice. A sua volta distingue al loro interno tra beni patrimoniali disponibili ed indisponibili

I beni patrimoniali immobili e mobili indisponibili (beni pubblici) non possono essere sottratti alla loro destinazione se non nei modi stabiliti dalla legge. Per espressa disposizione di legge, sono sempre inalienabili, le miniere e le foreste, gli atti e documenti di enti pubblici, i beni di interesse storico ed artistico.

Sono soggetti all'usucapione di un diritto reale a condizione che ciò non pregiudichi la destinazione dei beni stessi a pubblico servizio. La proprietà dei beni mobili non può acquistarsi col possesso a meno che non siano stati sottratti alla loro destinazione nei modi stabiliti dalla legge. Essi sono inespropriabili per esecuzione forzata ma non per pubblica utilità.

Una ulteriore categoria è quella dei beni *patrimoniali disponibili* la cui caratteristica è quella di essere beni da reddito, essi non assumono alcuna rilevanza pubblica e di cui l'ente ne è "dominus" come un qualunque privato (patrimonio edilizio, fondiario e mobiliare).

La gestione patrimoniale non può, pertanto, non aver ad oggetto, in primo luogo, proprio la gestione del patrimonio disponibile.

I beni privati di rilevanza pubblica sono invece quei beni di proprietà privata che rivestono un interesse per la collettività. Per essi la facoltà di godimento e/o di disposizione di colui che ne risulta titolare sono sottoposte a limitazioni (ad es. raccolta di archivi privati).

Appartengono al patrimonio indisponibile (residuale) regionale i seguenti beni:

- foreste, cave e torbiere (solo a seguito di avocazione in caso di mancato o insufficiente sfruttamento da parte del proprietario del suolo);
- acque minerali e termali;
- edifici destinati a sedi di uffici pubblici e loro arredi;
- i beni delle UU.SS.LL. Essi, già di proprietà dei comuni territorialmente competenti, fanno parte, oggi, del patrimonio delle AA.SS.LL.
- Appartengono al demanio accidentale (art. 11 legge 281/70) di province e comuni i seguenti beni:
 - strade, autostrade, strade ferrate, aerodromi;
 - acquedotti;
 - fognature, come costruzioni accessorie alle strade di cui occupano il sottosuolo;
 - immobili riconosciuti di interesse storico, archeologico ed artistico;
 - raccolte (universalità di beni mobili) dei musei, delle pinacoteche, degli archivi, delle biblioteche;
 - vie interne dell'abitato;
 - piazze o giardini;

- ville e passeggiate pubbliche;
- altri beni che sono assoggettati dalla legge al regime proprio dei beni demaniali;
- cimiteri e mercati (eccezione perché patrimonio comunale specifico);
- servitù demaniali o prediali pubbliche cioè i diritti reali su beni altrui costituiti per utilità o per il conseguimento di fini di pubblico interesse corrispondenti a quelli a cui servono i beni medesimi. così, ad esempio, oltre alle servitù di via alzaia o di marciapiede, gli obblighi:
 - di permettere lo scolo, attraverso il fondo, delle acque provenienti dalle strade demaniali;
 - di permettere l'installazione di opere di presa e condotte delle acque pubbliche;
 - di permettere l'uso di sorgenti di acque private;
 - di permettere l'uso di strade vicinali;
 - di osservare e mantenere zone di rispetto (distanze) nei confronti di strade e cimiteri.

Gli acquedotti possono essere:

- regionali se trasferiti dallo stato alla regione perché interessano il territorio della sola regione;
- provinciali;
- comunali quando interessano il territorio di un solo comune.

A tale regime giuridico sono assoggettati i canali, le fontane in cui essi sfociano, i laghi artificiali che essi creano, i pozzi e le cisterne ad essi collegati ed in genere tutte le loro pertinenze in quanto assolvono funzioni di soddisfacimento dei bisogni della collettività locale.

Appartengono al patrimonio indisponibile (residuale) di province e comuni i seguenti beni:

- edifici destinati a sedi di uffici pubblici e loro arredi (universalità di beni mobili indisponibili, ad esempio, sono i banchi e gli arredi delle scuole o degli uffici);
- altri beni destinati a pubblico servizio (gli impianti, i materiali, i magazzini ed ogni altro bene immobile occorrente per il funzionamento di servizi quali, la nettezza urbana, l'illuminazione pubblica, ecc., nonché i beni che fanno parte dei pubblici servizi municipalizzati (es. trasporti urbani).

6.1.3 LA VALUTAZIONE DEI BENI DEMANIALI E PATRIMONIALI.

La classificazione degli elementi del patrimonio pubblico, assume notevole rilevanza nell'applicazione di principi prettamente ragionieristici per la gestione del patrimonio. Si tratta, pertanto, di gestire il patrimonio pubblico alla luce delle particolari caratteristiche di quest'ultimo e delle atipiche modalità di circolazione. La classificazione del patrimonio pubblico assume, altresì, rilevanza ai fini dei criteri e delle modalità di valutazione degli elementi del patrimonio.

Il tema della definizione delle modalità di valutazione delle componenti del patrimonio ha assunto maggior rilievo con l'affermarsi di sistemi di rilevazione degli accadimenti e dei fatti della gestione economica e della sistematica determinazione degli effetti prodotti da questi ultimi sulla consistenza del capitale di funzionamento.

I criteri di iscrizione e di valutazione degli elementi patrimoniali attivi e passivi sono, in quanto applicabili, analoghi a quelli stabiliti dal Codice Civile e dai principi contabili adottati dagli organismi nazionali e internazionali a ciò deputati.

In particolare:

- **i beni demaniali** sono valutati in base al costo;
- **i terreni e i fabbricati** sono valutati al costo di acquisizione o di realizzazione;
- **i beni mobili**: la complessità, la differenziazione e la numerosità dei beni mobili determina problemi di non poco conto per la messa a punto di soluzioni organizzative per la valutazione del patrimonio mobiliare dell'ente. In linea generale il criterio è quello del costo e fa riferimento al prezzo/costo con cui l'ente ha acquisito il bene da terze economie;
- **i crediti** sono valutati al valore nominale;
- **i debiti** sono valutati secondo il valore residuo;
- **i censi, livelli ed enfiteusi** sono valutati in base alla capitalizzazione della rendita al tasso legale;
- **le rimanenze, i ratei ed i risconti** sono valutati secondo le norme del codice civile.

Per ogni elemento del patrimonio viene rilevato un valore contabile che viene movimentato mediante le scritture di contabilità economica.

Per ogni elemento del patrimonio o per ogni gruppo omogeneo di beni, viene individuato un responsabile nell'ambito dell'organizzazione dell'ente; i debiti e i crediti, salvo diverse disposizioni del Regolamento di contabilità, sono collegati al responsabile dell'U.P.B. che li ha generati.

I beni demaniali, immobili e mobili vengono inoltre registrati in appositi inventari aggiornati annualmente, collegati alla rilevazione economico-patrimoniale.

Ancorché ammortizzati, i beni rimangono elencati nell'inventario fino a quando permangono nella disponibilità dell'ente.

