

FrancoAngeli

**Nunzio Angiola
Piervito Bianchi**

MANAGEMENT PUBBLICO

**Una visione
performance-based**



HR EXCELLENCE IN RESEARCH



Informazioni per il lettore

Questo file PDF è una versione gratuita di sole 20 pagine ed è leggibile con



La versione completa dell'e-book (a pagamento) è leggibile con Adobe Digital Editions. Per tutte le informazioni sulle condizioni dei nostri e-book (con quali dispositivi leggerli e quali funzioni sono consentite) consulta [cliccando qui](#) le nostre F.A.Q.



I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: *www.francoangeli.it* e iscriversi nella home page al servizio “Informatemi” per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità.

**Nunzio Angiola
Piervito Bianchi**

MANAGEMENT PUBBLICO

**Una visione
performance-based**

FrancoAngeli

Copyright © 2015 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

INDICE

Introduzione , di <i>Nunzio Angiola</i>	pag.	9
1. Il management delle amministrazioni pubbliche: inquadramento concettuale , di <i>Nunzio Angiola e Piervito Bianchi</i>	»	13
1.1. I tratti distintivi delle “amministrazioni pubbliche”	»	13
1.1.1. Gestione erogatrice	»	16
1.1.2. Soggetto giuridico pubblico	»	18
1.1.3. Soggetto economico pubblico	»	19
1.2. L’espressione <i>public management</i> nella letteratura	»	24
1.2.1. “Management” versus “Administration”	»	25
1.2.2. “Public” versus “Private/Business”	»	28
1.2.3. <i>Public management</i> : un concetto poliedrico	»	30
1.3. Introdurre logiche d’azienda nelle amministrazioni pubbliche	»	32
1.3.1. Luoghi comuni	»	32
1.3.2. Estraneità delle amministrazioni pubbliche rispetto al fenomeno aziendale. La debolezza di alcune argomentazioni	»	33
1.3.3. Autonomia e responsabilità di risultato	»	37
1.3.4. Interiorizzare le logiche aziendali	»	40
1.4. Gli organi di indirizzo politico-amministrativo e gli organi dirigenziali di fronte alla sfida dell’innovazione manageriale	»	41
1.5. Conclusioni	»	46
2. La performance delle amministrazioni pubbliche , di <i>Nunzio Angiola e Piervito Bianchi</i>	»	49
2.1. Considerazioni preliminari	»	49

2.2. La dimensione aziendale delle amministrazioni pubbliche e l'analisi della performance	pag.	50
2.3. La multidimensionalità della performance delle amministrazioni pubbliche	»	61
2.4. Il contributo delle amministrazioni pubbliche all'innalzamento dei livelli di competitività di un Paese	»	66
2.5. Conclusioni	»	74
3. La riforma manageriale delle amministrazioni pubbliche, di <i>Nunzio Angiola e Piervito Bianchi</i>	»	76
3.1. Considerazioni preliminari	»	76
3.2. L'“approccio tradizionale” all'organizzazione e alla gestione delle amministrazioni pubbliche: il “paradigma” burocratico	»	77
3.2.1. Le origini della burocrazia	»	77
3.2.2. I tratti caratterizzanti il modello burocratico	»	83
3.2.3. Critiche mosse al modello	»	86
3.3. L'“approccio manageriale”	»	91
3.3.1. Le radici del <i>new public management</i>	»	91
3.3.2. Critiche mosse al <i>new public management</i>	»	96
3.4. Il Neo-Weberian State	»	102
3.4.1. Un ritorno alle origini?	»	102
3.4.2. “Modernizzare” la macchina amministrativa	»	103
3.5. La prospettiva della <i>public governance</i> : sviluppare i rapporti con l'ambiente esterno	»	104
3.6. Il processo di riforma manageriale delle amministrazioni pubbliche italiane: uno sguardo d'insieme	»	108
3.7. Conclusioni	»	114
4. Il dirigente manager e il miglioramento della performance delle AA.PP.: competenze, poteri e responsabilità, di <i>Carla Spinelli</i>	»	117
4.1. Introduzione	»	117
4.2. Riforma delle pubbliche amministrazioni e ruolo “dato-riale” della dirigenza	»	118
4.3. L'autonomia professionale del dirigente pubblico: la managerialità	»	120
4.4. Le “garanzie” di autonomia nel rapporto di lavoro dirigenziale	»	123
4.4.1. La disciplina degli incarichi e lo spoils system	»	124
4.4.2. La responsabilità dirigenziale	»	128

4.5. La riforma Renzi-Madia: quale futuro per la dirigenza pubblica?	pag.	133
4.6. Conclusioni	»	137
5. Il trattamento economico del dirigente , di <i>Amerigo Splendori</i>	»	139
5.1. Introduzione	»	139
5.2. La struttura della retribuzione	»	141
5.2.1. Il trattamento economico fondamentale	»	142
5.2.2. Il trattamento economico accessorio	»	143
5.2.2.1. La retribuzione di posizione	»	144
5.2.2.2. La retribuzione di risultato	»	146
5.3. L'omnicomprensività della retribuzione: incarichi conferiti e incarichi autorizzati	»	149
5.4. L'impatto delle norme di contenimento della spesa pubblica sulla retribuzione del dirigente	»	153
5.5. Osservazioni conclusive	»	157
Conclusioni , di <i>Nunzio Angiola</i>	»	160
Bibliografia	»	165

INTRODUZIONE

di *Nunzio Angiola*

Le amministrazioni pubbliche possono distruggere “valore pubblico”, anziché crearlo, nei casi in cui si dimostrano inefficienti, incapaci di conseguire gli obiettivi programmati, poco attente al tema della qualità dei servizi, restie alla diffusione di dati e informazioni riguardanti le attività svolte, gli organi, i dirigenti e il restante personale; quando mettono a rischio i loro fragilissimi equilibri finanziari, quando rimangono coinvolte in scandali di vario tipo ecc. Nella visione “*performance-based*” del management pubblico sia gli organi di indirizzo politico-amministrativo sia gli organi dirigenziali (e i loro collaboratori) concorrono alla creazione/distruzione di valore pubblico, per le decisioni che assumono, per i comportamenti che tengono, per il modo con cui si pongono nei confronti dell’amministrazione e dei suoi vari portatori di interesse.

Nel presente lavoro, il cardine su cui ruota l’intera discussione sul management pubblico consiste nell’introduzione di logiche aziendali nelle amministrazioni pubbliche, logiche che possono consentire agli organi di governo, ai dirigenti e, in generale, a tutto il personale di meglio operare nell’interesse delle comunità amministrare, sfruttando gli spazi di autonomia decisionale loro concessi, da cui discende l’assunzione di precise responsabilità di risultato.

È un cambio di prospettiva nient’affatto scontato. Infatti, negli ultimi decenni ha raccolto non pochi consensi la tesi secondo la quale la natura delle amministrazioni pubbliche doveva ritenersi incompatibile con i modelli di interpretazione delle discipline a matrice aziendale. Tuttavia, solo in alcuni casi la tesi in parola è stata sostenuta in modo consapevole, mentre in altri – a nostro avviso, si tratta della maggioranza – si è argomentato “purtroppo o per fortuna” per “luoghi comuni”. È nostra ferma convinzione che nessun ente possa durare

a lungo nel tempo, se opera sprecando le risorse a disposizione¹ e prestando servizi pubblici inadeguati, con conseguente malcontento dei cittadini-utenti ed esplosione di conflitti sociali. Se si polarizza l'attenzione, come ci siamo proposti di fare in questo lavoro, sulle amministrazioni pubbliche, è agevole comprendere che allorquando tali aziende non sono in grado di operare in modo efficiente ed efficace viene messa in serio pericolo – tra gli aspetti che più ci interessa sottolineare – la loro stessa “legittimazione”.

A distanza di oltre trent'anni dal “Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato” dell'allora Ministro della Funzione pubblica prof. Massimo Severo Giannini, taluni contenuti di tale Rapporto riecheggiano, disvelando una straordinaria attualità: «I costi amministrativi invisibili di comuni piccolissimi e di megalopoli sono giunti a livelli elevatissimi ed è sempre sullo Stato che finiscono col ricadere i costi visibili, come è accaduto con le diverse leggi degli ultimi anni, e ora con la legge finanziaria. In un momento di preoccupazione montante per la spesa pubblica la difficoltà del provvedere non è giustificazione del ritardare»².

Riteniamo, dunque, che le amministrazioni pubbliche debbano interiorizzare il modello aziendale e informare la loro gestione ai principi su cui esso si fonda, che sono i principi dell'Economia aziendale. Col Coda facciamo notare che «“Azienda” non è sinonimo di “efficienza”, “progresso”, “buona gestione”. In tutti gli ambiti produttivi, infatti, vi sono aziende gestite bene e aziende gestite male, aziende che progrediscono e aziende che regrediscono. E ciò in dipendenza sia di fattori di contesto che possono favorire o meno la diffusione di buone filosofie e pratiche manageriali, sia della qualità delle persone preposte alla conduzione dell'azienda [...] i progressi dipenderanno essenzialmente dagli atti di buon governo e di buona gestione che i responsabili ... ai vari livelli sapranno produrre all'interno del contesto normativo esistente»³.

Ed ogni discussione sugli «atti di buon governo e di buona gestione», ossia ogni discussione sulla direzione cui deve tendere il management pubblico

¹ L'enorme crescita del debito e della spesa pubblica italiana negli ultimi decenni si commenta da sola. L'Onida richiama, tra l'altro, «l'attenzione sui gravi danni che alla economia pubblica e della nazione possono derivare dai disavanzi di bilancio accettati con leggerezza e senza severo esame della loro necessità o convenienza. Bisogna guardarsi dall'insidia dei malcauti accrescimenti delle spese, dei disavanzi e dell'indebitamento pubblico in nome di una politica economicamente aperta e progressiva e di una utilità sociale non seriamente ponderate». P. Onida, *Economia d'azienda*, Utet, Torino, 1989, ristampa, pp. 301-302.

² M.S. Giannini, *Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato*, in M.S. Giannini, *Scritti*, Vol. VII (1977-1983), Giuffrè, Milano, 2005, pp. 329, 341.

³ V. Coda, *Per un buon governo delle aziende sanitarie pubbliche*, in *Azienda Pubblica*, nn. 2-3/2000, pp. 151-152.

deve essere ricondotta tanto alla politica quanto alla dirigenza che sono responsabili della performance, nei rispettivi ambiti di competenza, del sistema aziendale.

Fatte queste premesse, il capitolo primo, si sofferma sui tratti distintivi del management pubblico, nel tentativo di offrirne una definizione operazionalizzabile, che dia cioè la possibilità di tradurre concetti teorici in variabili osservabili e misurabili. Nei capitoli secondo e terzo si discute dei temi della performance e dell'innovazione manageriale, mentre i capitoli quarto e quinto polarizzano l'attenzione sui compiti e sulle responsabilità del management pubblico, anche alla luce della recente "Riforma Madia" della PA (legge n. 124 del 2015).

1. IL MANAGEMENT DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE: INQUADRAMENTO CONCETTUALE

di *Nunzio Angiola e Piervito Bianchi**

1.1. I tratti distintivi delle “amministrazioni pubbliche”

Com'è noto, la locuzione “amministrazioni pubbliche” viene utilizzata nel linguaggio quotidiano con una varietà di significati a seconda del contesto in cui la si usi. Inoltre, non è l'unica locuzione di questo tipo ad essere quotidianamente utilizzata. Numerose volte si ricorre alle espressioni “pubblica amministrazione”, “settore pubblico”, “comparto pubblico”, “enti pubblici”, “amministrazioni dello Stato”, “istituzioni pubbliche”, “istituti pubblici” ecc., anziché “amministrazioni pubbliche”. Nel tentativo di evitare confusione nei termini adottati, nel prosieguo del presente lavoro ricorriamo all'espressione “amministrazioni pubbliche” per indicare una particolare tipologia di aziende. Ma alcune precisazioni si rendono al riguardo necessarie.

Se ci si pone dalla prospettiva “giuridica”, all'enucleazione delle “amministrazioni pubbliche” provvede il Legislatore che fornisce un elenco (non necessariamente esaustivo) di tali aziende. A ben vedere, l'elenco cambia di volta in volta, in funzione delle finalità perseguite dal Legislatore. Pertanto, possono essere trattate come “amministrazioni pubbliche” tipologie di aziende anche molto differenti tra loro.

Negli ultimi anni una “definizione giuridica” di amministrazioni pubbliche che, di frequente, viene richiamata dal Legislatore – e che, per questo motivo, sembra qualificarsi come definizione di massima e, in quanto tale di carattere generale – è quella contenuta nell'art. 1, comma 2, del d.lgs. 165/2001 che specifica l'ambito di applicazione delle norme «sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche».

* Il presente capitolo è frutto dell'impegno comune degli autori che ne condividono appieno la responsabilità. Ai fini di una ripartizione del lavoro, i paragrafi 1.3, 1.4 e 1.5 sono attribuibili a Nunzio Angiola, mentre i paragrafi 1.1 e 1.2 sono attribuibili a Piervito Bianchi.

Il Legislatore precisa il significato dell'espressione "amministrazioni pubbliche" nel seguente modo: «*Per amministrazioni pubbliche si intendono tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale l' Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300*».

È agevole notare che il Legislatore non qualifica le amministrazioni pubbliche tramite l'esplicitazione dei loro tratti distintivi, ma produce – si ripete – un mero elenco di aziende cui trovano applicazione le norme del d.lgs. n. 165/2001.

Non si vuole di certo rivolgere una critica al Legislatore per l'approccio utilizzato ai fini della specificazione della locuzione "amministrazioni pubbliche", in quanto è del tutto evidente che tale approccio appare più funzionale agli scopi normativi, in virtù del fatto che non lascia spazi di interpretazione a coloro che devono applicare le norme.

Tuttavia, il prefato approccio non è utile ai fini del presente lavoro, in quanto non esplicita le caratteristiche comuni (*rectius* i criteri) che qualificano un'azienda come "amministrazione pubblica". Si intende fare riferimento ai noti criteri di classificazione degli istituti aziendali proposti dalla letteratura economico-aziendale e manageriale italiana ed estera. E tali criteri sono certamente importanti, in quanto consentono di spiegare la "condotta", ossia il comportamento, di ogni singola azienda, poiché incidono sui processi decisionali, esecutivi e di controllo.

Si ricorda che negli studi manageriali di origine anglosassone, il principale criterio di classificazione dell'universo delle aziende è il fine dell'*organization*. Sulla base di tale criterio, si distinguono le aziende *profit* (o *business organization*) da quelle *non profit* (*non profit organization*): le prime perseguono prevalentemente il lucro, mentre le seconde si propongono finalità non economiche (sociali, culturali, ricreative ecc.). Va da sé che le amministrazioni pubbliche rientrano nella seconda tipologia di *organization*, giacché non si propongono, in ultima analisi, scopi lucrativi.

Scrivo sul punto il Capaldo: «[...] mi vado convincendo che la dicotomia profit/non profit regge ormai con molta fatica; la linea di demarcazione appare malcerta; rischiamo di lavorare sempre più su modelli stilizzati che ci fanno perdere di vista la complessità del reale».¹

È forse questo il motivo per cui, per non “perdere di vista la complessità del reale” e avere una visione il più possibile esaustiva dello stesso, che nella letteratura economico-aziendale italiana, si ricorre a più criteri per classificare l’universo aziendale.

E tra questi, non vi è un criterio migliore degli altri, che possa essere considerato preferibile, in quanto ogni parametro permette di osservare la complessiva realtà aziendale soltanto da una particolare angolazione.

I criteri di classificazione in parola sono molteplici. Si intende fare riferimento ai seguenti aspetti principali²:

¹ P. Capaldo, *Appunti per la riunione del gruppo sulla “cultura aziendale”*, in AAVV., *Appunti per un dibattito sulla cultura aziendale*, Società Italiana dei Docenti di Ragioneria ed Economia Aziendale (SIDREA), 2006, p. 8.

² Per approfondimenti sulla classificazione delle aziende e sul dibattito che la problematica ha fatto registrare nel corso degli anni in seno alla comunità scientifica, si vedano, tra gli altri, i seguenti contributi: A. Amaduzzi, *L’azienda nel suo sistema e nell’ordine delle sue rilevazioni*, Utet, Torino, 1978, p. 73; A. Amaduzzi, *Studi di economia aziendale*, Edizioni Kappa, 1995, pp. 75-116, 187-202; L. Anselmi (a cura di), *Principi e metodologie economico aziendali per gli Enti locali. L’azienda Comune*, Giuffrè, Milano, 2005, p. 15 ss.; L. Azzini, *Autonomia e collaborazione tra le aziende*, Giuffrè, Milano, 1974, p. 30; F. Besta, *La ragioneria*, Vol. 1, Vallardi, Milano, 1922, pp. 16-17; D. Amodeo, *Ragioneria generale delle imprese*, Giannini, Napoli, 1964, p. 16 ss.; E. Boronovi, *L’economia aziendale negli istituti pubblici territoriali*, Giuffrè, Milano, 1975, pp. 5-23; G. Bruni, *Le imprese pubbliche in economia d’azienda*, Libreria Dante Editrice, Verona, 1968, p. 23 ss.; P. Capaldo, *Le aziende non profit dello Stato e mercato*, in *Atti del Convegno Annuale AIDEA, Roma, 28-30 settembre 1995*, Clueb, Bologna, 1996; P.E. Cassandro, *Le gestioni erogatrici pubbliche*, Utet, Torino, 1963, pp. 1-6; P.E. Cassandro, *Trattato di Ragioneria. L’economia delle aziende e il suo controllo*, Cacucci, Bari, 1992, pp. 20-26; E. Cavaliere, *Organizzazioni produttive, aziende e imprese: considerazioni di carattere istituzionale*, in E. Cavaliere, R. Ferraris Franceschi, *Economia Aziendale*, Vol. 1, Giappichelli, Torino, 2005, pp. 114-116; A. Ceccherelli, *Le istituzioni della Ragioneria*, De Bono, Firenze, 1966, p. 15 ss.; L. D’Alessio, *La gestione delle aziende pubbliche. Problemi di programmazione, controllo e coordinamento*, Giappichelli, Torino, 1992, pp. 9-18; G. Farneti, *Ragioneria pubblica*, FrancoAngeli, Milano, 2004, pp. 5-15; G. Ferrero, *Istituzioni di economia d’azienda*, Giuffrè, Milano, 1968, p. 27 ss.; E. Giannesi, *Interpretazione del concetto di azienda pubblica*, Cursi, Pisa, 1961, pp. 13-52; C. Masini, *Il dinamico sistema dei valori d’azienda*, Giuffrè, Milano, 1968, p. 69 ss.; R. Mussari, *Economia dell’azienda pubblica locale*, Cedam, Padova, 2002, pp. 3-25; T. Onesti (a cura di), *Appunti delle lezioni di ragioneria generale*, Adriatica Editrice Salentina, Lecce, 1997, pp. 29-33; P. Onida, *Economia d’azienda*, Utet, Torino, 1989, ristampa, pp. 3-54; S. Sarcone, *L’azienda. Caratteri d’Istituto-Soggetti-Economicità*, Giuffrè, Milano, 1997, in particolare capp. 1-3; A. Tessitore, *Una riconsiderazione del concetto di azienda*, in AA.VV., *Scritti di economia e finanza aziendale. Scritti in onore di Eduardo Ardemani*, Giuffrè, Milano, 1997, p. 428; G. Zanda, *Lineamenti di economia aziendale*, Edizioni Kappa, Roma, 2006, pp. 126-139; G.

- attività economica prevalente. Tale criterio risponde alla domanda: cosa fanno le amministrazioni pubbliche?
- soggetto giuridico. Il criterio consente di dare risposta al seguente interrogativo: con quale “veste” giuridica le amministrazioni pubbliche operano?
- soggetto economico. In tal caso ci si chiede: chi esercita il “supremo potere volitivo”?

Ma di ciò si dirà meglio nei paragrafi seguenti.

1.1.1. Gestione erogatrice

Se si tiene conto delle modalità con cui le aziende rispondono alle esigenze dei destinatari dei beni/servizi, si distinguono le aziende di produzione per il mercato (c.d. imprese) dalle aziende di produzione per l'erogazione. In ogni caso, abbiamo a che fare con un “fenomeno di produzione”.

Le prime soddisfano “indirettamente” i bisogni dei destinatari dei beni/servizi, tramite il meccanismo del mercato. I destinatari devono, infatti, rivolgersi alle imprese che operano sul mercato per soddisfare i propri bisogni, pagando un prezzo.

Le aziende di erogazione, invece, soddisfano “direttamente” i bisogni umani, senza l'intermediazione del mercato. In tal caso, i beni/servizi vengono attribuiti ai loro destinatari gratuitamente o talvolta dietro il pagamento di un prezzo (benché è bene precisare che non si ponga un problema di congrua remunerazione dei fattori della produzione impiegati), proprio per consentire loro l'accesso agli stessi beni/servizi che sarebbe altrimenti precluso o allo scopo di incentivare l'uso di tali beni/servizi nella prospettiva di conseguire finalità più alte (colmare il *gap* culturale rispetto ad altri territori, perseguire l'obiettivo delle pari opportunità, incoraggiare la diffusione di valori etici, non solo al fine di favorire la convivenza civile, ma anche nel tentativo di salvaguardare le future generazioni ecc.).

Appare evidente come l'attività svolta dalle aziende sia un'attività dalle molte sfaccettature. Ed è proprio grazie all'osservazione del “reale” che è possibile meglio inquadrarlo, con la conseguenza che diventa possibile individuare alcune categorie logiche e giustificare l'uso che ne facciamo. Particolarmente utili appaiono al riguardo le precisazioni dell'Onida.

Zappa, *Ragioneria applicata alle aziende pubbliche. Primi principi*, Giuffrè, Milano, 1954, p. 2; G. Zappa, *Le produzioni nell'economia delle imprese*, Giuffrè, Milano, 1957, p. 37 ss.

L'Onida ci ricorda che «accanto alle imprese pure ed alle pure aziende di erogazione non vincolate a determinate aziende di produzione per lo scambio di mercato, il nostro mondo economico presenta anche aziende composte, nelle quali l'azienda di erogazione è intimamente collegata in una sola economia complessa e solidale, ad una o più aziende di produzione.

Le aziende composte sono frequentissime: vanno dall'economia privata del modesto artigiano o dell'industriale o del commerciante o dell'imprenditore agricolo [...], alle amministrazioni dei grandi enti autarchici territoriali (Stato, province, comuni) [...] che fra le proprie entrate annoverano – accanto ai proventi di contributi e magari alle elargizioni ed alle gratuite accessioni patrimoniali – anche i ricavi o redditi di un'attività organizzata e direttamente o indirettamente esercitata dai suddetti enti, nelle forme e con i rischi patrimoniali propri dell'impresa»³.

Pertanto, le imprese possono svolgere al loro interno una limitata attività di erogazione, senza tuttavia che tale attività snaturi il loro essere “impresa”. Si pensi alla diffusione del tema della *corporate social responsibility* che spinge numerose realtà imprenditoriali a curare gli interessi non solo dei propri azionisti, ma anche di altri soggetti, tra cui i propri dipendenti (mediante la creazione di asili nido aziendali, l'erogazione di borse di studio per i figli di dipendenti ecc.) e il territorio in cui l'impresa opera (finanziamento di attività culturali, donazione di beni strumentali ecc.).

Per quanto concerne il contesto delle aziende di erogazione, valgono – *mutatis mutandis* – considerazioni analoghe a quelle svolte per le imprese. Infatti, anche le aziende caratterizzate da una gestione erogatrice possono esercitare un'attività imprenditoriale che – a ben vedere – può essere strumentale rispetto alla prima, in quanto contribuisce, in linea tendenziale a finanziarla, tramite la generazione di utili. Va da sé che anche la gestione del patrimonio aziendale può generare flussi di reddito positivi, se risponde a logiche di convenienza economica.

Le amministrazioni pubbliche, su cui si sofferma il presente lavoro, rientrano nel novero delle aziende erogatrici, ma questo non impedisce loro di realizzare “gestioni patrimoniali e d'impresa”. A tal proposito, il Cassandro precisa che «tanto i processi produttivi patrimoniali che quelli d'impresa hanno carattere strumentale rispetto al generale processo erogativo. Cioè essi sono un mezzo che serve all'azienda pubblica per meglio svolgere il suo processo economico essenziale, che è il processo erogativo»⁴.

³ P. Onida, *Economia d'azienda*, Utet, Torino, 1989, ristampa, p. 11.

⁴ P.E. Cassandro, *Le gestioni erogatrici pubbliche*, cit., pp. 15-16.

L'Onida senza mezzi termini sottolinea che le aziende pubbliche «[...] hanno per compito primo ed essenziale di soddisfare i così detti bisogni pubblici, procacciandosi i necessari mezzi mediante contributi diretti o indiretti a carico della medesima collettività o mediante scambi di prestazioni e controprestazioni»⁵.

Così anche il Mussari quando aggiunge che «[...] per quanto vasti possano essere i processi produttivi patrimoniali e di impresa rinvenibili nell'ambito dell'azienda di erogazione composta, la funzione economica primaria del consumo rimane fondamentale e caratterizzante questo tipo di organismo economico»⁶. Infatti, sono numerose le amministrazioni pubbliche italiane che erogano servizi (a carattere imprenditoriale), soprattutto tramite società commerciali.

E le connotazioni imprenditoriali di tali gestioni restano comunque, permangono, non vengono meno, anche quando le imprese pubbliche si dimostrano, di fatto, inefficienti e incapaci di produrre ricchezza a beneficio della più ampia gestione erogatrice svolta dall'amministrazione pubblica che le controlla. Semmai, in tali circostanze – peraltro assai diffuse – si pone un problema di malgoverno della gestione imprenditoriale.

In definitiva, abbiamo sin qui chiarito che le amministrazioni pubbliche svolgono attività erogatrici, ma ciò non esclude la possibilità di procacciare risorse finanziarie necessarie allo svolgimento della loro propria funzione economica essenziale, mediante gestioni patrimoniali e d'impresa.

1.1.2. Soggetto giuridico pubblico

Le amministrazioni pubbliche si contraddistinguono anche in funzione del loro “soggetto giuridico”, che è “pubblico”. Tali aziende di norma dispongono di “poteri autoritativi” che consentono loro di esercitare uno *ius imperii* nei confronti di cittadini/imprese o altra tipologia di utenza, mediante la definizione di regole e vincoli cui attenersi, pena l'irrogazione di sanzioni di vario tipo. Si pensi, a titolo di mero esempio, alle amministrazioni pubbliche territoriali che fanno sentire la loro presenza su un preciso territorio, nei confronti di una determinata collettività amministrata.

Più in generale, le amministrazioni pubbliche acquisiscono diritti e obblighi, connessi allo svolgimento dell'attività aziendale, che sono disciplinati dal “diritto pubblico”. Com'è noto, quest'ultimo pone le amministrazioni in

⁵ P. Onida, *Economia d'azienda*, cit., p. 285.

⁶ R. Mussari, *L'azienda del comune tra autonomia e responsabilità*, Cedam, Padova, 1996, p. 18.

parola in posizione di tendenziale “superiorità giuridica”, rispetto ai soggetti giuridici privati. Occorre precisare, tuttavia, che negli ultimi anni il processo di “privatizzazione” ha condotto le amministrazioni pubbliche all’adozione di strumenti giuridici privatistici, soprattutto sul versante dell’erogazione di servizi pubblici a connotazione imprenditoriale, con la conseguenza che si è assistito alla trasformazione di numerosi soggetti giuridici pubblici in soggetti privati. Basti pensare, ad esempio, alla trasformazione di molte “aziende speciali”, controllate da amministrazioni pubbliche comunali, in società per azioni. Tali “aziende speciali” – prima di acquisire la personalità giuridica pubblica a seguito dell’emanazione della legge n. 142/1990 – per lungo tempo hanno costituito ripartizioni interne all’ente dotate di autonomia organizzativa, contabile e amministrativa cui è stata affidata la produzione di taluni servizi, mediante gestioni d’impresa. Si è trattato di veri e propri organi dell’ente, “organismi strumentali” non dotati di autonomia giuridica, ma che hanno rappresentato – per così dire – una “costola” dell’amministrazione pubblica di riferimento. Il richiamo che, in questi casi, solitamente si fa è alle vecchie “municipalizzate” previste dal r.d. 15 ottobre 1925 n. 2578, “Approvazione del Testo Unico della legge sull’assunzione diretta dei pubblici servizi da parte dei comuni e delle provincie”.

1.1.3. Soggetto economico pubblico

Infine, le amministrazioni pubbliche si contraddistinguono per la natura del soggetto economico d’azienda. Seguendo l’impostazione del prof. Onida, si ricorda che il soggetto economico coincide con la persona o il gruppo di persone che esercita – di fatto – il “supremo potere volitivo”⁷ e che, pertanto, «[...] determina gli indirizzi di fondo della gestione e controlla il comportamento aziendale»⁸.

Nel contesto delle amministrazioni pubbliche, il soggetto economico è “pubblico”, in quanto il fine ultimo di tali aziende è di soddisfare le esigenze della collettività, ossia di un insieme indistinto di soggetti che, non di rado, viene identificato con la popolazione che vive in un determinato territorio. Pertanto, gli interessi perseguiti non sono quelli di una ristretta cerchia di soggetti.

⁷ P. Onida, *Economia d’azienda*, Utet, Torino, 1971.

⁸ G. Zanda, *Lineamenti di economia aziendale*, Edizioni Kappa, Roma, 3ª edizione, 2006, p. 155.