

Elena Gori, Silvia Fissi

Il dissesto finanziario negli enti locali

**Un modello per l'analisi
e la prevenzione dei default**

ECONOMIA DELLE AZIENDE

FrancoAngeli

E DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

La nuova Collana *Economia delle aziende e delle amministrazioni pubbliche* nasce con una doppia ambizione ovvero quella di mantenere, ed anzi rivalutare, il ruolo della monografia e al tempo stesso di promuovere le pubblicazioni (in italiano o in inglese) della comunità scientifica italiana, assicurandone il massimo rigore scientifico e rispettando i parametri di selettività e peer reviewing che ormai si sono imposti a livello internazionale.

La Collana si propone dunque di pubblicare, valorizzandoli attraverso un adeguato referaggio, i contributi che risultino rigorosi ed originali dal punto di vista metodologico e scientifico e che diano prova di contribuire al progredire della disciplina ed alla corretta gestione delle risorse pubbliche.

La Collana è aperta a tutti gli studi e le ricerche che abbiano ad oggetto le aziende pubbliche, a condizione che queste siano indagate in chiave economico-aziendale, anche se sono apprezzate le contaminazioni con le altre discipline.

Ancora, sono accolti con particolare interesse gli studi che dimostrino un approccio ed un respiro internazionale e comparativo, e comunque ogni contributo che possa servire a migliorare il funzionamento della pubblica amministrazione italiana ed europea.

Il Comitato Direttivo affianca il Direttore per supportarlo nella definizione dell'orientamento di fondo della Collana. In accordo con il Direttore, interviene inoltre nella valutazione della coerenza delle proposte con la linea editoriale, nella loro valutazione sintetica e nell'individuazione dei componenti del Comitato Scientifico a cui attribuire la valutazione analitica.

I componenti del Comitato Scientifico intervengono, su richiesta del Direttore e del Comitato Direttivo, in relazione alle loro specifiche competenze di ricerca per valutare analiticamente le proposte, con particolare riferimento alla qualità scientifica ed al rigore di metodo.

Comitato Direttivo

Luca Anselmi (Università di Pisa)

Riccardo Mussari (Università di Siena)

Stefano Pozzoli (Università di Napoli Parthenope) - Direttore

Comitato Scientifico

Eugenio Anessi Pessina (Università Cattolica del Sacro Cuore)

Carmine Bianchi (Università di Palermo)

Elio Borgonovi (Università di Milano-Bocconi)

Eugenio Caperchione (Università di Modena e Reggio Emilia)

Lidia D'Alessio (Università di Roma Tre)

Mariano D'Amore (Università di Napoli Parthenope)

Fabio Donato (Università di Ferrara)

Marco Elefanti (Università Cattolica del Sacro Cuore)

Luigi Fici (Università della Tuscia)

Andrea Garlatti (Università di Udine)

Lucia Giovannelli (Università di Sassari)

Luciano Hinna ((Università di Roma "Tor Vergata")

Luciano Marchi (Università di Pisa)

Giuseppe Marcon (Università di Venezia "Ca' Foscari")

Antonio Matacena (Università di Bologna)

Marco Meneguzzo (Università di Roma "Tor Vergata")

Mauro Paoloni (Università di Roma Tre)

Aldo Pavan (Università di Cagliari)

Niccolò Persiani (Università di Firenze)

Fabrizio Pezzani (Università di Milano-Bocconi)
Luigi Puddu (Università di Torino)
Paolo Ricci (Università del Sannio di Benevento)
Massimo Sargiacomo (Università di Chieti Pescara)
Sebastiano Torcivia (Università di Palermo)
Giovanni Valotti (Università di Milano-Bocconi)
Francesco Vermiglio (Università di Messina)
Antonello Zangrandi (Università di Parma)
Andrea Ziruolo (Università di Chieti Pescara)
Mara Zuccardi Merli (Università di Genova)

Elena Gori, Silvia Fissi

Il dissesto finanziario negli enti locali

**Un modello per l'analisi
e la prevenzione dei default**

FrancoAngeli

**ECONOMIA DELLE AZIENDE
E DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE**

Copyright © 2012 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 metodologica , di <i>Elena Gori e Silvia Fissi</i>	pag.	7
1. La crescente crisi degli enti locali , di <i>Elena Gori</i>	»	13
1.1. L'azienda pubblica	»	13
1.2. Gli equilibri aziendali: una distinzione tra realtà pubbliche e private	»	16
1.3. Le crisi aziendali e gli strumenti per una loro tempestiva individuazione	»	20
1.4. Gli effetti del concludersi della crisi	»	23
1.5. Il rapporto tra il decentramento e la crisi degli enti locali	»	25
1.6. Il salvataggio finanziario degli enti locali: un dilemma strategico per Stato e realtà locali	»	27
1.7. Gli interventi statali e il problema dell'asimmetria informativa	»	29
1.8. Le possibili soluzioni all'asimmetria informativa	»	31
1.8.1. Le verifiche a livello europeo	»	33
1.8.2. Il rating degli enti locali	»	35
2. Il dissesto finanziario negli enti locali , di <i>Silvia Fissi</i>	»	39
2.1. L'evoluzione della finanza pubblica italiana dagli anni Settanta ad oggi	»	39
2.2. La nascita dell'istituto del dissesto finanziario	»	44
2.3. Le disposizioni normative antecedenti alla riforma costituzionale del 2001	»	46
2.4. Le disposizioni normative successive alla riforma costituzionale del 2001	»	53
2.4.1. Il dissesto "guidato"	»	56
2.5. La prassi contabile	»	61

3. Un modello per la prevenzione dei dissesti , di <i>Silvia Fissi</i>	pag.	69
3.1. Il fenomeno del dissesto negli enti locali italiani	»	69
3.1.1. La distribuzione nel tempo	»	70
3.1.2. La distribuzione secondo la classe demografica	»	73
3.1.3. La distribuzione geografica	»	75
3.2. L'esame delle delibere di dissesto	»	79
3.3. Le cause del dissesto	»	82
3.3.1. Le cause "formali"	»	82
3.3.2. Le cause "primarie"	»	84
3.4. Gli studi precedenti	»	91
3.5. La costruzione del sistema di indicatori	»	93
3.5.1. Gli indicatori di performance	»	94
3.5.2. Gli indicatori di rischio	»	95
3.5.3. Il sistema degli indicatori	»	97
3.6. Il test	»	99
3.6.1. La definizione di "ente sano"	»	99
3.6.2. L'individuazione degli enti sani	»	102
4. Un'indagine empirica sui dissesti negli enti locali , di <i>Elena Gori</i>	»	103
4.1. I comuni dissestati dall'8 novembre 2001 al 31 dicembre 2011	»	103
4.2. La scelta degli enti sani	»	103
4.3. I risultati degli indicatori di performance	»	105
4.4. I risultati degli indicatori di rischio	»	110
4.5. Il rapporto tra indicatori di performance e di rischio	»	116
4.6. Le misure di prevenzione	»	117
Osservazioni conclusive e futuri sviluppi della ricerca , di <i>Elena Gori e Silvia Fissi</i>	»	121
Bibliografia	»	129
Appendice 1 – Gli enti dissestati dal 1989 al 31 dicembre 2011	»	145
Appendice 2 – Le schede comparative degli enti dissestati e di quelli sani	»	161

INTRODUZIONE METODOLOGICA

La fine degli anni Ottanta e i primi anni Novanta possono essere considerati il periodo nel quale si concentra la maggior parte degli interventi normativi che hanno determinato il definitivo abbandono della logica della spesa storica e del modello burocratico della finanza pubblica. Allo stesso tempo, la necessità di contenere la spesa pubblica in vista dell'ingresso dell'Italia nell'Unione Monetaria Europea suggeriva di interrompere il ricorso a procedure centralizzate per la copertura dei debiti contratti dagli enti locali e, contemporaneamente, di potenziare i sistemi di monitoraggio interno ed esterno di Comuni e Province. Tali esigenze sono contemporanee alla nascita del fenomeno dell'aziendalizzazione che indica, appunto, il processo mediante il quale negli enti pubblici vengono introdotti istituti tipici delle imprese private alla ricerca di livelli più elevati di economicità e di efficienza, ma anche di produttività e di efficacia.

L'introduzione del dissesto finanziario degli enti locali può essere inserita proprio in questo contesto di riforme. È un istituto relativamente "giovane", essendo stato introdotto nel nostro ordinamento solo nel 1989, che consente a Comuni e Province, qualora versino in condizioni finanziarie tali da non poter garantire l'assolvimento delle funzioni e dei servizi primari, di avviare un processo di risanamento.

Dal 2008, l'incremento del numero dei dissesti e l'aumento degli enti che lamentano condizioni di pre-dissesto non hanno comportato significativi interventi da parte dello Stato e gli opportuni approfondimenti da parte della letteratura, sia internazionale, sia nazionale.

Il sostanziale disinteresse per la materia da parte della letteratura internazionale dipende dal fatto che la maggioranza degli Stati, europei ed extra-europei, propende per un intervento *ad hoc* in soccorso agli enti che affrontano situazioni di difficoltà finanziaria, ma, eccetto rare eccezioni,

non prevede istituti e procedure similari a quelli italiani. Elementi comuni agli studi internazionali in materia sono costituiti dall'esigenza di individuare le cause che hanno condotto gli enti ad uno *status* di difficoltà finanziaria e dalla necessità di far luce su eventuali responsabilità a livello di amministrazioni locali. Gli studi nazionali si sono focalizzati solo su specifiche aree territoriali, dove il fenomeno appare particolarmente evidente (Calabria e Campania), mentre le ricerche a livello complessivo sono state sviluppate solo da organismi tecnici, l'Istituto per la finanza e l'economia locale (Ifel), e istituzionali, la Corte dei conti e il Ministero dell'Interno. Questi ultimi però non hanno proposto sistematici meccanismi che mirino, in modo specifico, alla prevenzione dei *default*, ma si sono limitati a sottolinearne la necessità.

Per quanto premesso, l'obiettivo della presente ricerca è capire le cause del dissesto e, attraverso di esse, costruire un sistema di indicatori capace di monitorare proprio quelle variabili che più frequentemente determinano le tensioni finanziarie che conducono poi al *default* dell'ente locale. Pertanto, le domande di ricerca alla quali ci proponiamo di rispondere con il presente studio sono le seguenti:

- quali sono le cause che più frequentemente comportano il dissesto degli enti locali?
- è possibile, sulla base di tali informazioni, costruire un sistema di indicatori in grado di segnalare le situazioni di potenziale futuro dissesto?

Per la ricerca, di tipo esplorativo, è stato utilizzato il metodo deduttivo, tipico degli studi sociali (Corbetta, 1999a) e, in particolare, dell'Economia aziendale (Fattore, 2005: pp. 27-30). Non è stato possibile utilizzare altri metodi a causa della particolarità delle aziende esaminate e dei bilanci che queste ultime redigono. Si tratta infatti di bilanci di natura finanziaria potenzialmente manipolabili, come dimostra l'andamento di alcune poste contabili nel periodo precedente alla delibera di dissesto. Questo riguarda *in primis* i residui che spesso sono contabilizzati dagli enti locali in difficoltà con l'intento di conseguire un avanzo di amministrazione, limitando, o almeno riducendo sensibilmente, il grado di attendibilità dei bilanci (Brunetti, 1990: p. 5). Conseguentemente, la validità di qualsiasi altra metodologia di indagine, anche di natura statistica, ne sarebbe risultata minata, parziale e, soprattutto, distorta. L'inopportunità di metodologie statistiche emerge poi chiaramente, sia dall'esame delle cause formali e primarie del dissesto, sia dall'analisi degli indicatori calcolati. Le variabili potenzialmente in grado di influenzare la situazione finanziaria degli enti, e conseguentemente la loro capacità gestionale, sono molte ed eterogenee. Il giudizio sul livello di

rischio di dissesto potenziale dipende infatti dalla dimensione, dalla localizzazione e dalla lettura sistematica degli indicatori calcolati.

In primo luogo, sono stati individuati gli enti locali, Comuni e Province, dichiarati dissestati dal 1989, anno in cui è stato introdotto l'istituto, al 31 dicembre 2011. In proposito, osserviamo che le informazioni relative agli enti dissestati sono in possesso solo del Ministero dell'Interno e che, al momento, non esiste una banca dati che le fornisca né agli organismi istituzionali, né all'esterno. Gli archivi ministeriali sugli enti dissestati sono attualmente cartacei, la sola procedura informatizzata è quella relativa alla gestione delle scadenze amministrative del dissesto.

Il fenomeno del dissesto è stato successivamente analizzato nelle sue caratteristiche distintive, ovvero secondo le peculiarità degli enti dichiarati dissestati nel nostro Paese, sia con riferimento alle caratteristiche demografiche, sia per quanto concerne l'ubicazione geografica.

Per quanto riguarda l'analisi da un punto di vista demografico, gli enti locali dissestati sono stati classificati nelle seguenti quattro classi: enti con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, compresa tra 5.001 e 20.000, tra 20.001 e 50.000 e superiore a 50.001. In tal modo, infatti, è stato possibile individuare la classe maggiormente colpita dal fenomeno in esame.

In seguito, le informazioni fornite dal Ministero dell'Interno sono state rielaborate al fine di individuare il trend dei dissesti, da un punto di vista sia temporale, sia spaziale. Per quanto concerne quest'ultimo aspetto, le Regioni, e quindi gli enti dissestati in esse ubicati, sono state raggruppate nelle cinque zone geografiche che l'Istat impiega nei suoi studi:

- Nord-Ovest – Piemonte, Liguria, Lombardia, Valle d'Aosta;
- Nord-Est – Trentino Alto Adige, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Emilia Romagna;
- Centro – Toscana, Umbria, Marche, Lazio;
- Sud – Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria;
- Isole – Sicilia, Sardegna.

Prima di procedere alla raccolta dei dati, si è reso necessario scegliere quali enti dissestati esaminare. In considerazione dei cambiamenti di natura legislativa che hanno riguardato l'istituto dopo la riforma costituzionale del 2001, è stato deciso di focalizzare l'attenzione solo sui dissesti deliberati dopo l'entrata in vigore della L. cost. n. 3/2001 (8 novembre 2001). Solo in questo modo, infatti, si può ovviare al problema delle differenze di trattamento per quanto concerne la fase di risanamento degli enti, che ha influenzato l'andamento del numero di dissesti (Corte dei conti, 2011a: p. 412; Council of Europe, 2002; Racca, Racca, 2010). In altre parole, questa scelta consente di avere una maggiore omogeneità ed evita che i risultati

prodotti dalla ricerca siano inficiati, o comunque pesantemente condizionati, dalle caratteristiche di dissesti che l'entrata in vigore della riforma costituzionale ha reso irripetibili e quindi sostanzialmente incomparabili con quelli successivi.

A questo punto, attraverso una consultazione diretta compiuta presso gli Uffici del Ministero dell'Interno, sono state analizzate le delibere di dissesto degli enti per il periodo intercorrente tra l'8 novembre 2001 e il 31 dicembre 2011 e, in particolare, la relazione del Collegio dei Revisori che, dal 1997, deve accompagnarla. Tali informazioni sono fondamentali per individuare le cause che più frequentemente comportano la crisi e poi il *default* degli enti locali e sulla base delle quali sono stati individuati gli indicatori, sia di natura quantitativa, sia qualitativa, che formano il cruscotto in grado di monitorare costantemente lo "stato di salute" di Comuni e Province. In particolare, si tratta di un "sistema ragionato" di indici in quanto un loro utilizzo non coordinato consentirebbe di avere solo una visione parziale del fenomeno in esame e non permetterebbe di cogliere le relazioni tra i numerosi aspetti che essi analizzano (Puntillo, 2007: p. 50). Per ogni ente dissestato ne è stato individuato uno "sano", simile in termini dimensionali e di ubicazione geografica, in modo da verificare l'efficacia del sistema di indicatori.

Successivamente, per ogni ente locale, dissestato e sano, sono stati raccolti i principali dati di bilancio contenuti nei certificati al consuntivo. Tali dati, oltre ad essere agevolmente ricavabili dal sito internet del Ministero dell'Interno, hanno le caratteristiche di ufficialità, sono visti dal Responsabile del Servizio Finanziario, dal Segretario e dal Collegio dei Revisori, e, considerato che gli enti locali sono tenuti per legge alla compilazione e all'invio dei certificati al Ministero, di omogeneità¹. In particolare, sono stati elaborati i dati contenuti nei seguenti quadri del certificato al consuntivo:

- Quadro 1-Dati generali al 31 dicembre;
- Quadro 2-Entrate;
- Quadro 3-Riepilogo generale delle spese;
- Quadro 4-Spese correnti;
- Quadro 9-Quadro riassuntivo della gestione finanziaria;
- Quadro 10-Dati relativi ai debiti fuori bilancio;
- Quadro 11-Gestione dei residui attivi e totale residui attivi di fine gestione;

¹ L'art. 161, co. 1, del Tuel prevede che gli enti locali redigano un'apposita certificazione sui principali dati del rendiconto al bilancio, con modalità da fissarsi con decreto del Ministro dell'Interno, d'intesa con l'Associazione nazionale dei comuni italiani (Anci), l'Unione delle province d'Italia (Upi) e l'Unione nazionale comuni, comunità ed enti della montagna (Uncem).

- Quadro 12-Gestione dei residui passivi e totale residui di fine gestione.

Essi consentono di ottenere sufficienti informazioni sulle principali poste di bilancio dell'ente e quindi di averne un quadro completo, almeno dal punto di vista dell'analista esterno.

La rilevanza scientifica e istituzionale del tema richiede che esso sia contemporaneamente affrontato secondo una duplice prospettiva. Da un lato, per quanto concerne la prima, è evidente l'esigenza della pubblica amministrazione, soprattutto a livello di organismi sovraordinati, di intervenire in soccorso alle realtà pubbliche in difficoltà finanziaria, evitando così serie ripercussioni in termini di riduzione dei servizi pubblici forniti alla collettività amministrata e facendo luce su eventuali responsabilità a cui far seguire i necessari provvedimenti sanzionatori. Tale prospettiva, legata agli aspetti più operativi della pubblica amministrazione, può essere definita istituzionale. La seconda prospettiva, connessa agli elementi più tipici della ricerca, interessa la comunità scientifica che indaga gli aspetti collegati al manifestarsi del fenomeno, alle cause e alle possibili soluzioni e, di fatto, alimenta il dibattito intorno a questa tematica. Tali prospettive hanno comunque un comune denominatore nella necessità/volontà di individuare ed intervenire prima del conclamarsi dello stato di difficoltà finanziaria.

Pertanto, il contributo che la ricerca si propone di dare ha due distinti destinatari: la comunità scientifica e quella istituzionale. Nei confronti della comunità scientifica si vuole approfondire il dibattito utilizzando una modalità di analisi derivata dalla letteratura e integrata con soluzioni dettate dalle specifiche problematiche settoriali. La proposta che ne deriva è un *set* di indicatori ragionati che, pur non risolvendo i molti ostacoli che si presentano circa l'attendibilità dei bilanci degli enti locali, consente di esprimere un giudizio, anche se non in termini assoluti, sullo stato di salute di un ente locale italiano. Tale processo logico, con le opportune modifiche legate agli specifici ordinamenti contabili, può agevolmente essere riproposto anche in ambito internazionale.

Al tempo stesso, il *set* di indicatori ragionati consente al destinatario istituzionale di "misurare" agevolmente il "polso" della situazione degli enti locali italiani, utilizzando dati che possono essere estratti dal database del Ministero dell'Interno. Tali misurazioni permetteranno sia di compiere comparazioni tra i diversi enti locali, sia di dare impulso ad ulteriori approfondimenti nel caso in cui i risultati evidenzino i primi segnali di difficoltà finanziarie.

Per raggiungere tali finalità, nel prosieguo della trattazione, si intende:

- tracciare un quadro teorico di riferimento sulle caratteristiche degli equilibri degli enti locali, sull'intervento dello Stato nel finanziamen-

to degli stessi e sul sistema di monitoraggio delle loro condizioni economiche e finanziarie (capitolo 1);

- ricostruire il quadro normativo vigente in Italia in tema di dissesto finanziario degli enti locali, illustrandone anche l'evoluzione storica e la prassi ad oggi sviluppatasi (capitolo 2);
- effettuare uno studio delle delibere di dissesto dei Consigli comunali e delle Relazioni dei Revisori, consultate presso l'Ufficio risanamento finanziario enti locali dissestati del Ministero dell'Interno, per comprenderne le cause e, sulla base di queste ultime, costruire un cruscotto di indicatori utili per la prevenzione della crisi (capitolo 3);
- testare il sistema di indicatori sui Comuni dissestati e su altrettanti enti sani confrontabili in termini sia dimensionali che di collocazione geografica (capitolo 4);
- delineare alcune osservazioni conclusive, evidenziando contemporaneamente i limiti ed i possibili sviluppi futuri della ricerca.

Nonostante il presente lavoro sia frutto di una comune attività di ricerca, i capitoli 1 e 4 sono attribuibili a Elena Gori, mentre i capitoli 2 e 3 a Silvia Fissi.

Nel licenziare questo lavoro, le autrici desiderano ringraziare il Ministero dell'Interno. In particolare, il Dott. Giancarlo Verde, Dirigente Responsabile della Direzione Centrale della Finanza Locale, la Dott.ssa Rosa Valentino, Dirigente Ufficio Consulenza Affari Finanziari, per avere messo a disposizione la documentazione relativa ai dissesti, e la Dott.ssa Flavia Montali, Funzionario Economico-Finanziario presso l'Ufficio Trasferimenti Ordinari agli Enti Locali e Risanamento degli Enti Locali Dissestati, per il supporto offerto durante il periodo di permanenza presso gli Uffici del Ministero.

Le autrici desiderano altresì esprimere la propria riconoscenza e una sincera gratitudine al Prof. Stefano Pozzoli per i preziosi consigli e gli spunti forniti durante la stesura del lavoro.

Infine, un ringraziamento ai Referee anonimi che con le loro riflessioni critiche e i loro suggerimenti hanno consentito il miglioramento del lavoro.

Elena Gori
Silvia Fissi

Dipartimento di Scienze Aziendali
Università degli Studi di Firenze
Luglio 2012

1. LA CRESCENTE CRISI DEGLI ENTI LOCALI

di *Elena Gori*

1.1. L'azienda pubblica

Il concetto di *azienda* non è statico ma legato alle caratteristiche del sistema sociale, economico e ambientale (Viganò, 1997 e 2000). Esso è dinamico, mutevole, perciò la letteratura economico-aziendale è ricca di contributi che, nel tempo, sono stati prodotti in tema di azienda, individuandone le caratteristiche e sottolineandone le differenze e le possibili classificazioni (Ferrero, 1968; Giannessi, 1960; Zappa, 1927).

In generale, l'azienda deve essere interpretata come un'entità economica che dispone di risorse da impiegare per il soddisfacimento dei bisogni e, soprattutto, per il raggiungimento delle finalità aziendali¹. L'efficacia dei risultati che ottiene dipende dai fattori produttivi impiegati e, specialmente, dalla coerenza delle scelte che devono essere compiute tenendo conto dei fini istituzionali e dei vincoli all'attività aziendale. L'azienda è infatti un sistema economico aperto, dinamico, complesso, finalizzato e probabilistico (Paolini, 2003: pp. 30-33) che compie continue negoziazioni con gli altri attori che operano nell'ambiente (Bertini, 1990: pp. 34-35) e che Masini (1979: p. 18) identifica in famiglie, imprese, Stato, istituti pubblici territoriali, ai quali più di recente sono state aggiunte le organizzazioni non profit (Airoldi *et al.*, 2005: pp. 68-70).

¹ In proposito, Onida (1951: p. 239) scrive: «Le relazioni d'interdipendenza fra dati elementi dell'economia d'azienda, se rivelano l'esistenza di un sistema, non ne danno la spiegazione economica. [...] Per ottenere questa conoscenza [...] occorre considerare preliminarmente i fini che ispirano la condotta economica dell'azienda e precisamente gli scopi che – con questa condotta – si propongono di raggiungere le persone [...]. Col mutare di questi fini, infatti, mutano le condizioni di equilibrio del sistema: condizioni che una generica affermazione di relazioni d'interdipendenza, non può evidentemente far comprendere».

Le aziende possono essere classificate considerando i loro caratteri oggettivi oppure soggettivi (Beretta Zanoni, Campedelli, 2007: pp. 27-30). Il primo criterio, impiegato tra gli altri da Amaduzzi (1965), Cassandro (1958: pp. 6-10), Ferrero (1968: pp. 15-20) e Onida (1985: pp. 5-18), permette di distinguere tra aziende di produzione (o imprese) e di consumo (o di erogazione)². Con riferimento al secondo, invece, si identificano aziende pubbliche e private a seconda della natura privata o pubblica del soggetto economico oppure del soggetto giuridico (Amaduzzi, 1967: p. 80; Besta, 1920; Onida, 1968)³.

Recentemente, la contrapposizione tra aziende pubbliche e private è entrata in crisi (Borgonovi, Mussari, 2011). Le realtà pubbliche infatti hanno ampliato la loro gamma di attività come risposta ad una domanda di servizi pubblici sempre più complessa e differenziata, mentre quelle private, sollecitate dall'ambiente e da mercati sempre più globalizzati, hanno dovuto rispondere a logiche che coinvolgono gruppi di stakeholder sempre più ampi e diversificati con interessi, spesso, contrastanti (Romolini, 2009: p. 16)⁴. In altre parole, si è passati da uno Stato in cui i pubblici poteri consistevano

² Le aziende di erogazione, a loro volta, possono essere distinte in due tipologie: semplici (la famiglia, le comunità religiose e gli orfanotrofi) e composte o miste (lo Stato e gli altri enti pubblici territoriali) (Mussari, 1996: pp. 6-24). Ponzanelli (1979: p. 75) definisce le aziende di erogazione semplici come «[...] le organizzazioni permanenti di persone nelle quali i mezzi finanziari – derivanti dal lavoro umano, dall'elemosina o, comunque, da contribuzioni volontarie, – che regolarmente o irregolarmente vengono a disposizione dell'ente aziendale sono immediatamente destinabili all'impiego per il soddisfacimento dei bisogni dei membri e dei beneficiari dell'azienda, ed eventualmente anche al risparmio onde sia creata una fonte aggiuntiva a quei mezzi mediante le rendite fornite dal risparmio fruttifero del risparmio stesso». Lo stesso Autore (1979: p. 83) considera aziende di erogazione composte «[...] le organizzazioni permanenti di persone nelle quali i mezzi finanziari che regolarmente o irregolarmente vengono a disposizione dell'ente aziendale – da qualsiasi fonte provengano a disposizione che non sia lavoro, elemosina o contribuzione volontaria – sono mediamente destinati all'impiego per il soddisfacimento dei bisogni dei membri o dei beneficiari dell'azienda».

³ In proposito, Giannessi (1961) e Cassandro (1970) sostengono che la netta distinzione tra aziende pubbliche e imprese derivante dalla considerazione del solo soggetto giuridico risulta sfumata quando si osservi anche quello economico. Onida (1968) osserva invece che la distinzione tra azienda pubblica e privata non esaurisce le tipologie di azienda, mancando la categoria di quelle composte, nelle quali si riscontra una gestione contemporaneamente erogativa e produttiva.

⁴ La Teoria degli stakeholder nasce nel 1963 in seguito agli studi compiuti da un gruppo di ricercatori dello Stanford Research Institute. Il concetto di stakeholder comprende tutti i gruppi di soggetti che, intrattenendo rapporti con l'azienda, possono subire gli effetti prodotti dalla gestione e creare delle tensioni di ritorno (Ansoff, 1965; Freeman, 1984; Rhenmann, 1968). Conseguentemente, è necessario rendicontare a tutte le categorie di soggetti che si interfacciano a vario titolo con l'azienda i risultati economici, sociali e ambientali.

prevalentemente in “funzioni pubbliche” ad uno dove sono divenuti “servizi pubblici” (Cavazzuti, 1988: p. 15).

L’ultima parte del XX secolo è stata caratterizzata da un avvicinamento dell’azienda pubblica a quella privata⁵. A livello internazionale, il processo di rinnovamento manageriale che ha coinvolto la pubblica amministrazione è noto come New Public Management (NPM), mentre la letteratura economico-aziendale italiana utilizza l’espressione “aziendalizzazione” (Bianchi, 2007: pp. 24-41; Farneti, 2000: pp. 16-24; Hood, 1991 e 1995; Jones *et al.*, 1997; Mussari, 1999: p. 8). L’introduzione di teorie e strumenti tipici delle imprese nelle aziende pubbliche è stata dettata dall’esigenza di incrementare i livelli di economicità. Rispetto ai bisogni da soddisfare, le risorse di cui esse dispongono sono sempre più scarse (Monteduro, 2009), è quindi necessario individuarne la migliore allocazione possibile. In altre parole, la finalità degli organismi pubblici è di tipo sociale ma deve essere raggiunta attraverso una gestione basata sui principi di economicità, efficienza ed efficacia (Mulazzani, 1990: pp. 6-11)⁶.

Qualsiasi classificazione tra aziende pubbliche e private è dunque finalizzata ad evidenziare aspetti peculiari dell’una o dell’altra categoria (Gori, 2009: p. 9), anche se entrambe svolgono un’attività economica volta al soddisfacimento dei bisogni umani e sono caratterizzate dalla presenza di un fine istituzionale, di una mission, che può essere di ordine sociale, etico, morale, filantropico, politico, culturale, sportivo, ricreativo, economico ecc. Il raggiungimento di tale finalità è collegato al verificarsi della condizione di durevole esistenza che, a sua volta, si correla al raggiungimento dell’equilibrio generale di azienda.

⁵ Mulazzani (1990: p. 5) definisce l’azienda pubblica come un sistema economico organizzativo volto alla produzione di beni e servizi pubblici, alla redistribuzione della ricchezza e che ha come finalità principale quella di soddisfare la domanda di beni e servizi pubblici che una determinata collettività manifesta in un certo territorio e in un dato tempo, che si caratterizza per un’ampia confluenza di interessi, talvolta contrastanti, rispondenti a principi e finalità diverse, comunque volti al soddisfacimento dei bisogni umani.

⁶ In proposito, ricordiamo che anche nell’azienda pubblica, come nell’impresa, la misurazione economico-finanziaria è da sola insufficiente a cogliere le determinanti dell’andamento aziendale, poiché monitora gli effetti ma non ne comprende le cause (Harbour, 1997; Pozzoli, 2001: pp. 174-175). Per questo sono state individuate misure fisico-tecniche da affiancare alle misurazioni tradizionali (Eccles, 1991; Merchant, 1990), oggi ancora più importanti in considerazione delle crisi, di natura esogena o endogena, che colpiscono, in generale, la pubblica amministrazione e, in particolare, gli enti locali (Mussari, 1990: pp. 7-50).

1.2. Gli equilibri aziendali: una distinzione tra realtà pubbliche e private

Se le aziende possono essere interpretate come un sistema, come un organismo vivente (Ceccherelli, 1961: p. 51; Riparbelli, 1950 e 1962) e se la condizione necessaria alla durevole esistenza è il mantenimento nel tempo della condizione di equilibrio, allora, qualora quest'ultimo sia perduto, anch'esse entrerebbero in crisi e potrebbero perire (De Sarno, 1982)⁷.

Amaduzzi (1986: p. 195) definisce l'equilibrio generale, o generico, come «[...] quello stato di composizione o di funzionamento del sistema nel quale l'impresa, nell'aspetto economico che è fondamentale per il suo fine, e a cui sono connesse le altre condizioni, può remunerare tutti i fattori della produzione, e conseguire almeno una quantità minima di reddito economico netto (profitto), avviandosi da tale punto minimo di equilibrio al raggiungimento di quel reddito che, entro un massimo, l'imprenditore giudicherà soddisfacente, secondo il suo tornaconto, misurato in termini di arbitraggio tra impieghi». In altre parole, un'azienda è in equilibrio generico se tutti i suoi elementi sono coordinati in un'ottica sistemica per il raggiungimento della mission aziendale, rispettando i principi di buona gestione quali la produttività, l'economicità, l'efficienza e l'efficacia (Amaduzzi, 2003; Capodaglio, 1977; De Rosa, 2004; De Sarno, 1993; Marchi, 2003; Paolone, 2007; Sòstero, 2003).

L'equilibrio generale dipende da vincoli interni (grado di organizzazione e livello di conoscenze a disposizione) ed esterni (istituzionali, politici e di mercato) all'azienda (Campanini, Capodaglio, 1985: p. 202) ed è perciò dinamico (Giannessi, 1979: p. 476) e tendenziale (Ceccherelli, 1961: p. 16 e p. 54; Zappa, 1943: p. 14).

I vincoli interni derivano dalle caratteristiche dell'azienda e del top management. In primo luogo, il giudizio sul livello di equilibrio richiede la comprensione delle finalità strategiche dell'azienda, vale a dire la creazione di valore economico *tout-court* nelle imprese e la creazione di valore nel rispetto dei criteri di coesione, equità e fruibilità in quelle pubbliche (Anselmi,

⁷ I contributi nel campo della biologia di Von Bertalanffy (1968) estesero la Teoria dei sistemi anche alle Scienze sociali e all'Economia aziendale. Nel 1948, Robert Wiener individuò nella cibernetica il campo di studio riguardante il controllo e la regolazione dei sistemi biologici, tecnico-ingegneristici, sociali ed economici. In Italia, i primi studi sulla natura sistemica dell'azienda furono opera, tra gli altri, di Amaduzzi (1949) e Ceccherelli (1948). Successivamente, il tema è stato ripreso numerosi Autori, tra i quali ricordiamo Bertini (1990), Catturi (2003), De Sarno (1993) e Ferrero (1987).

2003: pp. 46-52). In altre parole, indipendentemente dalle finalità perseguite, deve essere massimizzata la differenza tra risorse impiegate e risultato ottenuto (Capodaglio, 1977). In secondo luogo, l'equilibrio generale dipende dalla configurazione del soggetto economico. Nelle imprese private gli interessi sono convogliati nel profitto, mentre le aziende pubbliche si caratterizzano per un soggetto economico di natura politica, portatore di molteplici interessi istituzionali, che danno luogo a due dimensioni: una aziendale, legata ai principi di economicità, efficacia ed efficienza, ed una politico-istituzionale connessa ai principi di equità, legalità, rappresentatività e massimizzazione del consenso (Borgonovi, 2004: pp. 47-53; Mussari, 2002: p. 4; Orlandini, 2004: pp. 23-27). In generale, la crescente complessità gestionale, sia delle aziende private, sia di quelle pubbliche, determina un aumento delle difficoltà insite nella misurazione del rapporto fra risorse assorbite e generate. La gestione deve quindi considerare molteplici aspetti, che Olivotto (2000) sintetizza nei seguenti⁸:

- economico, legato al raggiungimento di un equilibrio economico a valere nel tempo e strumentale alla soddisfazione dei bisogni umani;
- sociale, concernente gli effetti che le aziende producono sulla società;
- ambientale, connesso all'impatto dell'attività delle aziende sull'ambiente;
- culturale, relativo alle influenze e all'ampliamento del patrimonio delle conoscenze determinato dall'attività aziendale.

I vincoli esterni sono invece legati alle peculiarità dell'ambiente in cui l'azienda opera, fonte di continue perturbazioni, alle quali essa può adattarsi o reagire, che rendono la condizione di equilibrio instabile e tendenziale. La durabilità dell'azienda dipende anche dall'autonomia, interpretata non come isolamento dall'ambiente ma come capacità di sopravvivere e di svilupparsi nel tempo, garantendo la remunerazione di tutti i fattori impiegati nel processo produttivo (Brunetti, 2004: pp. 162-163). L'autonomia costituisce quindi una condizione indispensabile per il perseguimento dei fini aziendali e dipende dalle performance, ovvero dalla capacità di raggiungere la condizione di equilibrio generale (Airoli *et al.*, 2005; Cavalieri, 2000).

⁸ Nelle imprese l'aspetto economico è preminente, anche se è oramai pacifica l'importanza dei risultati conseguiti a livello ambientale e sociale. Sono stati infatti adottati da un numero crescente di imprese italiane (Unioncamere, 2003) i principi della Corporate Social Responsibility (CSR) o responsabilità sociale d'impresa. Secondo i dettami di quest'ultima, accanto alla creazione di valore per gli azionisti, è necessario conservare nel tempo il capitale ambientale, sociale e umano (Pivato *et al.*, 2004: pp. 38-40). Pertanto, accanto ai risultati economici, devono essere monitorati anche quelli sociali e ambientali, secondo il concetto della "triple bottom line" (Elkington, 1997).

Quest'ultima, considerata la natura sistemica dell'azienda, deve essere interpretata in relazione al tempo (Giannessi, 1958: p. 1) ed è scomponibile in equilibri particolari correlati ai quattro aspetti della gestione: economico, finanziario, patrimoniale e monetario (Paolone, D'Amico, 2001: p. 265). Lo stato di equilibrio del sistema è il risultato dell'integrazione delle condizioni particolari, o parziali (Tessitore, 1997), che devono essere comunque analizzate per verificare che non vi siano disfunzioni compensate (Paolone, 2007: p. 86). Gli equilibri parziali sono tra loro correlati e si influenzano vicendevolmente (Favotto, 2007: pp. 15-16), perciò, «[...] prima di passare all'elaborazione di criteri di rilevazione, alla formulazione di giudizi ed all'interpretazione dei fenomeni aziendali, è necessario studiare ed indagare le correlazioni esistenti fra tali fenomeni in relazione all'ambiente interno ed a quello esterno, tenendo presente che queste proporzioni e correlazioni si risolvono essenzialmente in coordinazioni di tempo» (Riparbelli, 1950: pp. 16-17). Inoltre, il raggiungimento di un equilibrio, soprattutto nel breve termine, non implica necessariamente il conseguimento degli altri (Sòstero, 2003: p. 9).

Anzitutto, affinché un'azienda possa sopravvivere e svilupparsi, è necessario il mantenimento degli equilibri economico e finanziario. Tuttavia, la condizione di equilibrio economico a valere nel tempo "è più importante" rispetto a quella finanziaria (Giannessi, 1960: p. 73), poiché, se i ricavi sono maggiori dei costi, le correlate entrate saranno superiori alle uscite. D'altra parte, il fatto che i valori di ricavo e di costo rispondano al principio della competenza economica e non a quello della competenza finanziaria comporta che non necessariamente i componenti positivi di reddito corrispondano a entrate monetarie del periodo amministrativo e che i componenti negativi si associno in egual misura ad uscite (Mulazzani, 2005: pp. 274-279). Pertanto, le condizioni di equilibrio economico determinano solo tendenzialmente quelle finanziarie, ma non è vero il contrario (Giunta, 2008: p. 308). Lo sfasamento temporale tra il momento di sostenimento delle uscite relative ai costi e quello di conseguimento delle entrate associate ai ricavi origina un fabbisogno finanziario, per fronteggiare il quale si ricorre al finanziamento. Tuttavia, perché il ricorso al finanziamento contribuisca in modo positivo al funzionamento dell'azienda, i costi devono essere inferiori ai ricavi, almeno nel medio termine. In caso contrario, infatti, il fabbisogno non sarebbe originato dallo sfasamento temporale tra il momento di uscita e quello di entrata monetaria, ma da un loro squilibrio quantitativo.

Dunque, l'equilibrio economico è propedeutico al raggiungimento di una posizione di equilibrio finanziario. D'altra parte, anche il capitale e il reddito sono fortemente connessi, come dimostrato dal fenomeno dell'autogenerazione (Amaduzzi, 1989), determinato dai processi di accantonamento e di risparmio (Giunta, 2008: pp. 309-310).

L'autofinanziamento infatti consente di contrastare le erosioni del patrimonio di rischio negli esercizi che si chiudono in perdita, evitando il ricorso a finanziamenti esterni che produrrebbero ulteriori costi di esercizio, sotto forma di interessi passivi da corrispondere al finanziatore, che ridurrebbero il reddito. Conseguentemente, anche l'equilibrio patrimoniale, inteso come «l'attitudine dell'azienda ad accumulare e mantenere un ammontare di ricchezza che sia congruo rispetto agli investimenti necessari allo svolgimento delle sue finalità istituzionali» (Sòstero, 2003: p. 8), è indubbiamente legato agli altri. In sintesi, secondo autorevoli Autori (Cools, Van Praag, 2000; Copeland, Koller, 2000; Debreu, 1959; Kaldor, 1934), la capacità e la velocità di auto-rigenerazione delle risorse sono fondamentali per garantire un tendenziale equilibrio dell'azienda a valere nel tempo e, a sua volta, l'equilibrio tendenziale è indispensabile per la creazione di valore⁹.

A questo proposito, è stato osservato che la differenza tra imprese e aziende pubbliche concerne anche la massimizzazione del valore prodotto (Aquino, 2007: p. 19; Stefani *et al.*, 2005: p. 356).

Nelle imprese gli equilibri economici, finanziari e patrimoniali generano valore economico; nelle aziende pubbliche, invece, coordinati con l'equilibrio socio-istituzionale, creano valore pubblico. Nelle prime la ricerca del valore si sostanzia nel raggiungimento di un equilibrio economico a valere nel tempo, che permette di soddisfare la funzione economica per cui è stata costituita l'impresa, remunerando equamente ed adeguatamente tutti i fattori utilizzati dalla combinazione aziendale (Giannessi, 1960: p. 75). Le aziende pubbliche presentano invece una maggiore complessità, dovuta al carattere multidimensionale che in esse assume il concetto di valore (Borgonovi, 2004: p. 123). Per queste ultime infatti il valore globale è rappresentato dalla propria capacità di perseguire un equilibrio economico, finanziario e patrimoniale di lungo periodo e, contemporaneamente, di soddisfare i bisogni economici e non di tutte le categorie di stakeholder (Deidda Gagliardi, 2002: pp. 181-184). Pertanto, al fine della determinazione del valore creato dall'azienda pubblica, occorre individuare uno schema che integri i concetti di economicità, efficacia ed efficienza, peraltro senza poter selezionare segmenti più redditizi della domanda (Etzioni, 1988), con la più generale capacità di perseguimento delle finalità socio-istituzionali (Moore, 1995; Rebora, 1999; Vallotti, 1999) ovvero l'incremento di utilità ottenuto dalla collettività tramite il

⁹ Per una definizione del concetto di *creazione di valore*, tra gli altri, si veda Guatri (1990: p. 5).