

Programmazione e Controllo delle Amministrazioni Pubbliche

Il livello di benessere e sviluppo economico di un paese è fortemente condizionato dai servizi forniti dalle amministrazioni pubbliche.

La ragioneria generale dello Stato si occupa di fare il bilancio dello Stato, rendendo conto dei soldi prelevati dalla collettività e spesi dallo stesso.

Il modo di essere delle AP varia in funzione dei modelli di governo che vengono applicati e che si sono succeduti nel tempo, siccome quando le AP arrivano a comportarsi in modo inadeguato rispetto alle risorse pubbliche che assorbono si tende a modificarle.

In particolare, le AP sono passate attraverso 3 fasi:

- Burocratico Formale (Public Administration). È un modello vecchio, ma talmente radicato che non si riesce ad eliminare e che crea ancora problemi: le PA vengono viste come unità di consumo e hanno il solo scopo di consumare la liquidità pubblici, limitandosi a spendere i soldi del prelievo fiscale e basta, senza controllare i risultati.
- New Public Management, nato in seguito ad una crisi spaventosa arrivata in Italia dopo essere precedentemente già passata dal Regno Unito e dovuta al modello precedente. La PA è vista come un'azienda che deve operare con economicità producendo beni e servizi utili alla società, stando attenti a quantità e qualità dei prodotti.
- Public Governance. La PA è inserita in una rete di aziende in cui svolge dei ruoli precisi: questo è il futuro.

Ad ogni fase corrisponde un modo diverso di concepire la pubblica amministrazione, a seconda della fase che hanno passato. Il diverso modo di intendere le PA fa variare il diverso modo di programmazione e controllo delle AP.

Cosa si intende per AP?

- In senso soggettivo – si intende lo Stato e i suoi enti ausiliari, che aiutano lo Stato nello svolgere le funzioni alle quali è preposto (enti territoriali ed altri appositamente istituiti).
- In senso oggettivo – si intende l'attività di amministrare ciò che è pubblico (ovvero il patrimonio pubblico ed il denaro prelevato con l'imposizione fiscale).

In questo ambito le AP vengono individuate sulla base della personalità giuridica di diritto pubblico che viene loro attribuita e quindi classificate in vario modo. Avere personalità giuridica di diritto pubblico significa avere il patrocinio da parte dello stato nello svolgere i compiti preposti e comporta avere anche numerosi vantaggi, per esempio la tutela dalle procedure concorsuali, infatti le PA non possono fallire.

L'acquisizione delle personalità si deve ottenere tramite un decreto istitutivo da parte dello Stato: le PA vengono istituite, mentre le imprese costituite. Lo stato è detentore di personalità giuridica di diritto pubblico e può attribuirle direttamente o indirettamente ad altri enti. La PA nasce dal volere del politico e si deve basare sulle scelte politiche.

Sulla base di scelte politiche lo Stato istituisce le regioni, gli enti locali ed altre tipologie di AP. Le regioni e gli enti locali istituiscono a loro volta altre AP, nei limiti della legge (libertà per quanto riguarda la sanità, ma non la scolarizzazione).

Le AP sono entità dotate di personalità giuridica di diritto pubblico (ma alcune volte sono prive di personalità giuridica ed allora operano in nome e per conto dell'ente emanante). Vengono istituite da Stato o Regioni in forza di un provvedimento amministrativo legislativo o da EELL (nei limiti di quanto previsto per legge) sulla base di scelte politiche. Sviluppano la loro attività per mezzo di finanziamenti pubblici. Non devono confondersi con le imprese pubbliche di cui le AP sono solo il soggetto economico (colui che comanda) in presenza di gruppo pubblico.

Le principali AP del nostro paese

- Stato, previsto per via di una sovranità riconosciuta

Ettore Torielli – Programmazione e controllo delle AP

- Regioni, previste dalla costituzione ma create di fatto dagli anni '70. Forte autonomia in seguito ai provvedimenti legislativi apportati dai politici che volevano una forte autonomia a livello legale (la lega in particolare storicamente ha voluto l'autonomia per cercare di dividere nord e sud)
- Enti locali, sostanzialmente previsti da sempre (comuni, province, città metropolitane, ma anche università, Asl...etc).

Differente l'ente territoriale che opera solo su un determinato territorio (Stato, regione, comune, provincia e città metropolitana), dall'ente locale, che invece sviluppa la sua attività anche svincolando fuori dal territorio, sono localizzate ma non sono obbligate a prestare servizi solo agli abitanti di quel territorio (ad esempio all'università di Genova vengono anche studenti Piemontesi e ha poli anche a Savona e Imperia).

Stato, regioni ed enti locali possono a loro volta creare altre AP, con o senza personalità giuridica.

Le AP con personalità giuridica vengono istituite con un decreto istitutivo, pubblicato sulla gazzetta ufficiale, che definisce il loro assetto istituzionale (informazioni che si trovano anche nello statuto): finalità da perseguire, attività da svolgere, organi di cui avvalersi e modalità di finanziamento; altre cose non inserite qui non sono possibili né legali. Lo statuto comunque è modificabile, tramite proposta inviata all'ente dalla quale l'ente è stato creato e se approvato ha effetto.

I soldi della pressione fiscale vengono ripartiti tra le varie AP a seconda della decisione dei politici operanti al momento, in base alla legge di bilancio annuale.

Affianco allo statuto vi sono il regolamento di organizzazione generale e di funzionamento e il regolamento di amministrazione, finanza e contabilità.

Quindi le AP per poter svolgere la loro attività devono essere dotate di statuto e di regolamenti, approvati dall'ente emanante.

Le AP senza personalità giuridica rientrano nella struttura organizzativa dell'ente emanante che di fatto vuole dare rilievo ad una sua unità organizzativa, ma questa unità non ha diritti sull'assunzione di obbligazioni. Si tratta di un servizio così importante per l'AP che è necessario evidenziarlo a parte: in questo modo infatti l'ente emanante pone in risalto come un certo servizio/attività venga svolto/realizzato in forza di determinate disponibilità di risorse a tal fine dedicate. Viene così esplicitato quale parte del patrimonio e quali voci di bilancio dell'ente emanante risultano collegate a tale servizio/attività (l'AP pone in rilievo come questa unità per esempio brucia la liquidità ed è solo un peso). Hanno un patrimonio non separato, ma funzionalmente distinto da quello delle AP che le ha emanate. Il bilancio è inglobato in quello dell'ente emanante, ma con separata indicazione delle voci inerenti allo specifico servizio/attività che sono chiamate a svolgere dal momento che sono poste in essere.

Tendenzialmente il governo di sinistra punta ad un sistema sociale e quindi sullo sviluppo del settore pubblico, mentre quello di destra tende a diminuire il settore pubblico.

Mettere in risalto per rilevare quante risorse assorbe quella determinata attività.

Oltre alla classificazione in AP con e senza personalità si individuano diverse tipologie che si sono sviluppate nel tempo:

- **Enti territoriali** (stato, regioni, province, comuni): competenze strettamente legate al territorio senza poter strabordare, come il servizio anagrafico;
- **Amministrazioni autonome** con competenze legate allo sviluppo di un preciso servizio (es. creazione delle FS, ora s.p.a., o le poste...etc);
- **Enti pubblici non economici**: enti che non lavorano con economicità perché l'importante è che sviluppino certe prestazioni di servizi, operando con le logiche dello Stato (università, INPS, INAIL, enti di ricerca...);

- **Enti pubblici economici:** enti che lavorano con economicità e logica imprenditoriale, che siccome sono pubbliche non possono fallire (sistema bancario pubblico primordiale...; ma adesso sono rimasti sono SIAE e agenzia del demanio);
- **Agenzie:** nate nel '99 per togliere un po' di potere ai ministeri intasati dai troppi compiti e riorganizzare il sistema; possono essere con o senza personalità. Svolgono attività di carattere tecnico-operativo o settoriale (ag. del territorio e delle dogane, ag. delle entrate... etc)
- **Authorities:** nate per sopperire a servizi fondamentali; enti che sono stati dati in mano ai privati ma hanno estrema utilità per i cittadini... per potere la rete in posti dove un ente privato non avrebbe investito per mancanza di convenienza economica (Enel...). Svolgono attività di sorveglianza e di consulenza a livello centrale. Per evitare che la politica vi entri dentro non vengono finanziate tramite la legge di bilancio, ma attraverso contributi da parte degli utenti. Quest'autorità è garante dell'erogazione del servizio su scala nazionale senza repentini movimenti di prezzo. (Consob per il controllo del mercato finanziario, Anvur per la valutazione delle università...etc) (e Agcom, Anac (controllo delle performance delle AP), autorità per l'energia elettrica gas e sistema idrico... etc che non hanno personalità giuridica).

Le AP emanate dalla regione Liguria

- Con personalità giuridica di diritto pubblico: ASL e AO San Martino; ARSSU per i servizi scolastici; ARTE per l'edilizia; A.Li.Sa. per la sanità, che conta di togliere potere alle Asl; ARPAL; Agenzia Liguria Lavoro; Enti Parco...
- Senza personalità: nessuna.

Le AP emanate dal comune di Genova

- Istituzioni senza personalità giuridica: museo del mare e della navigazione.
- Consorzi con personalità giuridica: Villa Serra

In base alla legge di contabilità e finanza pubblica, l'ISTAT deve pubblicare ogni anno l'elenco (diviso in amministrazioni centrali, locali e gli enti di previdenza e assistenza) delle AP che rientrano nel settore delle AP (dettore s13) i cui conti concorrono alla costituzione del conto economico consolidato delle AP. Esso è voluto da un regolamento dell'UE previsto dal SEC (settore europeo dei conti nazionali e regionali dell'UE). In questo modo l'UE sa dove finiscono i soldi pubblici di ogni Stato membro.

Le AP possono fare solo quello che prevede la legge che le ha istituite. Per raggiungere i propri fini istituzionali possono avvalersi di imprese, per cui possono costituire imprese o acquisire partecipazioni in imprese.

Le partecipazioni possono essere in società controllate, e il controllo può essere di diritto (se si ha la maggioranza dei voti in assemblea ordinaria) o di fatto (se si ha un'influenza dominante per azionariato diffuso), o in società collegate (con esercizio di un'influenza notevole). Per le società controllate vi è l'obbligo di redigere il bilancio consolidato, per le collegate no. Ci sono infine altre partecipazioni che possono essere in consorzi, associazioni, fondazioni... etc.

Il gruppo pubblico, pertanto, si genera per il possesso di partecipazioni da parte delle AP. Il gruppo pubblico viene definito da un insieme di entità pubbliche (AP con personalità giuridica di diritto pubblico) e entità private (di solito imprese quindi con personalità giuridica di diritto privato). La capogruppo di un gruppo pubblico ha sempre personalità giuridica di diritto pubblico (cioè un AP) e pertanto la direzione unitaria fa capo all'AP (occupandosi di strategia, nomina amministratori). Questione rilevante è che per le entità con personalità giuridica di diritto privato il soggetto economico è individuabile nella AP capogruppo.

Il fenomeno delle società partecipate è cresciuto con un picco negli anni 2000, dovuto a:

- Tendenza alla esternalizzazione presente negli anni '90: il comune di Genova, per esempio, spostò dei compiti ad AMIU e AMT, che sono s.p.a.

- Maggiore flessibilità gestionale del regime privatistico: si sposta l'amministrazione a chi è più informato sul mestiere.
- Possibilità di eludere tutti i vincoli imposti alle AP specie in tema di bilancio, indebitamento e assunzioni sul personale. Inoltre si ha più flessibilità nei contratti, per esempio le assunzioni: le AP sono costrette a indire bandi e fare appalti, mentre nel privato la decisione spetta al privato, senza che si debba sottoporre a regole stringenti.

Per cui il MEF è dovuto intervenire obbligando le AP a rilevare e comunicare annualmente tutte le partecipate che avevano perché era nata una rete numerosa di imprese, eludendo tutti i vincoli. Dato il disordine presente è stata effettuata un'indagine da Cottarelli sulle partecipate pubbliche, che erano oltre 7000, ed era stato rilevato che una parte è in utile e una parte in perdita, ma le perdite sono superiori agli utili. Il MEF prende piena coscienza del fenomeno e cerca di intervenire.

La spending review prevedeva la riduzione delle spese e la messa in liquidazione e privatizzazione di società pubbliche, ma naturalmente non è avvenuta.

Corte dei conti, ISTAT e MEF non riescono nemmeno a mettersi d'accordo sulla quantità di partecipate presenti in Italia, ma questo ne deriva che lo strumento della partecipata viene usato dal pubblico per creare seggiolini ai protetti dai politici: si creano società fantasma solo per dare stipendi agli amministratori. La situazione degenera. Il decreto Madia obbliga a passare da 8000 partecipate a 1000, ma la data continua ad essere posticipata.

Le partecipazioni societarie possono essere dirette ed indirette e le partecipate possono essere società *in house*. Si parla di società *in house providing* quando l'AP deve perseguire una determinata finalità istituzionale. Si tratta di un'impresa creata e partecipata da un ente pubblico per la gestione di servizi pubblici (l'ente esternalizza le proprie funzioni di gestione di servizi da rendere agli utenti o di servizi interni es. servizi informatici) in presenza dei seguenti requisiti (che la differenziano da una partecipata normale):

- 1- Affidamento diretto di un servizio, senza lo svolgimento di una gara, ad una persona giuridica distinta dall'ente;
- 2- Partecipazione pubblica locale;
- 3- Affidamento a soggetti sottoposti a controllo analogo quello esercitato sui servizi dell'ente;
- 4- Il destinatario deve svolgere la parte più importante in favore dell'amministrazione che lo controlla.

La società *in house* non può avere partner privati e il controllo di bilancio e della qualità dell'amministrazione devono essere svolti da parte del soggetto proprietario. Quest'ultimo ha poteri ispettivi, di controllo e la società è totalmente dipendente in termini di strategie e politiche aziendali da parte dell'ente emanante. (sull'armonizzazione e il gruppo pubblico: dlgs 118/2011).

Per l'AP di solito basta anche solo una piccola partecipazione per poter avere influenza in un'impresa pubblica, perché l'AP ha più potere (caso delle sardine vendute ai terremotati).

Sistema delle AP: fa riferimento all'insieme delle AP con personalità giuridica di diritto pubblico e a quelle di loro emanazione anche senza personalità di diritto pubblico. Vivono tramite il prelievo fiscale.

Settore pubblico allargato: comprende tutte le AP ma anche tutte le imprese pubbliche di partecipazione dello Stato (imprese pubbliche nazionali - IPN) e di partecipazione di regioni ed EELL (imprese pubbliche locali - IPL).

La legge Madia di riforma delle AP da deleghe al governo in materia di riorganizzazione delle AP, riguardo alla dirigenza pubblica, riorganizzazione amministrazione centrale e periferica, digitalizzazione della AP, semplificazione dei procedimenti amministrativi, razionalizzazione e controllo delle società partecipate.

Il settore pubblico allargato è una denominazione che sorge dall'UE, la quale ritiene che gli Stati debbano dare delle rendicontazioni su come vengano spesi i soldi all'interno degli stessi: obbligo di fare rivelazione di tutte le AP e di tutte le imprese che fanno capo ad esse.

Il settore pubblico è una nozione introdotta per consentire al MEF di fare un monitoraggio costante tramite l'ISTAT, il quale manda l'andamento della spesa pubblica e di tutto il settore pubblico ogni 3 mesi in modo che il MEF possa mandare la relazione al governo ogni tre mesi e fare il conto economico consolidato ogni anno.

Si tratta di entità pubbliche tra loro seppur indirettamente collegate per il fatto, se non altro, di essere espressione di scelte politiche e di legare la loro sopravvivenza direttamente o indirettamente al finanziamento pubblico. Si tratta quindi di un problema sistemico: più il paese è povero meno amministrazioni pubbliche ci sono perché c'è poca possibilità di intervento data la mancanza di soldi.

Lo sviluppo del settore pubblico si ha con la nascita dell'Italia, organo pubblico per eccellenza che automaticamente fa nascere una PA, in quanto detentore di personalità giuridica.

1861 – unità d'Italia in un paese a vocazione agricola, molto povero: di pubblico ci sono solo Stato, Province e Comuni e poco altro perché mancano i soldi per poterle creare.

1900 – L'inizio dello sviluppo industriale fa aumentare il PIL e quindi il gettito fiscale che consente di avere più soldi e quindi creare nuove AP, perché lo stato deve soddisfare dei bisogni, a partire dalle comunicazioni (strade, poste..) in modo da far sviluppare ulteriormente il settore industriale. Si tratta di amministrazioni autonome senza personalità giuridica.

1929 – crisi economica arrivata dall'America che fa crollare il sistema bancario italiano. Per salvarlo lo Stato trasforma le banche in AP, creando enti pubblici economici consentendogli di non fallire anche se in rosse. Le banche ora essendo pubbliche finanziano le imprese che vanno male, che se fossero private non finanzierebbero per il troppo rischio. Fra gli enti pubblici particolarmente forti vi è l'IRI (ente pubblico economico per la ricostruzione, nato nel 1933, che andava a salvare tutte le imprese private sull'orlo del fallimento, che fallendo avrebbero aumentato molto la disoccupazione e di conseguenza la crisi italiana).

1947 – dopo la guerra tramite il piano Marshall sono giunti i finanziamenti degli Stati Uniti, l'Italia investe i soldi nell'IRI che salva il sistema industriale italiano: Alfa Romeo, Cirio...etc non sono fallite perché le aveva comprate al 100% l'IRI. Viene creato l'ENI e l'EFIM (per finanziare le industrie manifatturiere), create per salvare e dare sviluppo: investimenti azzeccatissimi che consentono lo sviluppo economico del paese: periodo di maggior benessere del nostro paese.

1960/70 – grazie allo sviluppo economico il paese può investire e nasce il sistema sanitario pubblico, l'ENEL (prima vi erano tante piccole imprese che fornivano energia elettrica, ma solo nelle grandi città) e molte altre: il pubblico si sviluppa molto anche per il susseguirsi di governi di sinistra che promuovono il sistema pubblico.

1990 – lo sviluppo economico del paese e si entra in crisi, ma il paese continua a dare servizi pubblici con livelli e standard talmente elevati che aumentano molto l'indebitamento tramite BOT, CCT sottoscritti dai cittadini e con l'estero. In questo periodo l'Italia era valutata AAA+++, adesso siamo scesi a BBB. Lo stato per tenere alto il livello dei servizi si indebita troppo e quindi come soluzione svaluta la lira in modo molto evidente. Così facendo però almeno sono aumentate notevolmente le esportazioni. Esigenza di ridurre il pubblico e si tende ad eliminare tutte le partecipate attraverso privatizzazioni (trasformazione in privata mantenendo le partecipazioni) e dismissioni (trasformazione in privato e vendita delle partecipazioni), nonostante il governo di sinistra. Tutte le imprese pubbliche che andavano bene vengono alienate e trasformate in S.p.A. (Enel, FS, le banche...) in modo che lo stato abbia un alto flusso di entrate. Privatizzando il sistema pubblico abbiamo alienato agli stranieri parte dell'altissima tecnologia che avevamo in quegli anni (energia nucleare... etc).

1999 – decentramento amministrativo in modo da passare i poteri a enti più vicini ai cittadini.

2006/16 – la crisi economica dei sub prime porta a cercare di razionalizzare le AP, in modo che spendano meno e producano servizi più efficaci.

Si nota come il pubblico aumenta quando il paese è ricco e come si riduce quando il paese è in crisi. Rai e FS si potrebbero far diventare private ma la televisione è strategica e le ferrovie hanno il problema della rete in quanto un privato potrebbe decidere di tagliare tratte a bassa percorrenza.

Le AP possono realizzare le proprie finalità istituzionali direttamente (in modo proprio, tramite enti senza personalità giuridica), indirettamente (creando enti con personalità giuridica pubblica, società in house o società miste pubblico/privato) o tramite authorities (i servizi sono gestiti da società private, ma sono controllate da authorities, che garantiscono servizi a tutti a certi prezzi, come per la telefonia o l'energia).

Il legislatore per individuare le AP si limita a fare un elenco che spesso varia in base a criteri soggettivi: mancano elementi oggettivi per individuare le AP. A livello di UE è più semplice perché sono presenti criteri funzionali per definirle in base all'attività posta in essere.

Il SEC (sistema europeo dei conti nazionali e regionali), riformato nel 2014 con il SEC 2010, è un sistema di contabilità macroeconomica che assicura la possibilità di effettuare comparazioni internazionali sulle situazioni economiche dei paesi, cosicché a Bruxelles possano fare i confronti. Con questo sistema si pone in evidenza il sistema economico di ogni paese e tutte le relazioni con le altre economie. Questo sistema classifica le unità del paese in 5 settori: società non finanziarie, società finanziarie, AP, istituzioni sociali private (es. partiti politici...) e famiglie.

Per classificare i soggetti appartenenti al settore delle AP utilizza un criterio funzionale oggettivo diverso da quello usato dal sistema nazionale.

Secondo il SEC95 ci sono due tipologie di AP: le unità istituzionali che agiscono da produttori (non è detto che siano loro i produttori, come le authorities) di beni e servizi non destinabili alla vendita sul mercato, la cui produzione è destinata a consumi collettivi (come ordine pubblico) e individuali (in base a chi lo richiede, come il trasporto) e finanziata in prevalenza con versamenti obbligatori (prelievo fiscale) e/o tutte quelle unità con funzione di redistribuzione del reddito e della ricchezza del paese (in modo da creare equità sociale).

Le due tipologie possono coesistere in un unico paese o possono essere alternative.

Le AP possono essere interpretate diversamente (unità di consumo, azienda, unità di reti) in base al modello (gestione, organizzazione..) che viene adottato dal governo di un paese.

In particolare la prima definizione del SEC corrisponde alla nozione di AP in base al al new public management (AP che produce assimilabile all'azienda), la seconda invece corrisponde al modello di governo burocratico formale (AP come unità che consuma). Il New public Management nasce in Italia nel 1990.

Le AP devono perseguire i fini istituzionali, implicando quindi il soddisfacimento di bisogni pubblici dei cittadini. Si deve trattare di bisogni che si soddisfano naturalmente con beni economici, ovvero beni o servizi limitati in natura.

I bisogni e i servizi pubblici

La qualificazione di un certo bisogno come pubblico è oggetto di valutazione circa:

- Il tipo di bisogno;
- Le condizioni in cui viene ad essere soddisfatto (in regime di monopolio o non monopolio);
- L'opportunità politica ad intervenire.

Di fatto i bisogni pubblici sono un insieme aperto in cui potrebbe potenzialmente rientrare qualsiasi cosa. La scelta di quali debbano essere i bisogni pubblici da soddisfare è una scelta politica che dipende dai diversi periodi storici, dal contesto sociale ed economico del paese e che sfocia in un'attività legislativa, cioè un certo bisogno diventa pubblico in forza di una legge in quanto riconosciuto di pubblica utilità, assicurandone così la realizzazione e il controllo tramite AP in modo da garantire la soddisfazione del bisogno.