

# L'AZIENDA PUBBLICA

## CARATTERI E LOGICHE DI GESTIONE

A.A. 2018-2019  
Corso di Management Pubblico  
Prof.ssa Alessia Patuelli  
Università di Ferrara  
19 Marzo 2019

# **SCALETTA**

**Dati sul fenomeno delle aziende pubbliche**

**I caratteri peculiari dell'azienda pubblica**

**Esperienze pratiche**

## **Dati sul fenomeno delle aziende pubbliche**



# Ministero dell'Economia e delle Finanze

## Società direttamente partecipate



<sup>a</sup> CDP detiene una partecipazione del 25,76%

<sup>b</sup> detiene il 28,23% di STMicroelectronics

<sup>c</sup> Società con azioni quotate in borsa

<sup>d</sup> CDP detiene una partecipazione del 35,00%

Dati societari > Partecipazioni

## Partecipazioni

Cdp è il principale azionista di società quotate, a rilevanza internazionale. Azionista di società non quotate e di società di gestione del risparmio, possiede quote di Fondi di private equity.

| Società quotate     | Quota % |
|---------------------|---------|
| Eni Spa             | 25,76   |
| Poste Italiane Spa  | 35,00   |
| Terna Spa (1)       | 29,85   |
| Snam Spa (1)        | 30,10   |
| Italgas Spa (2)     | 30,1    |
| Fincantieri Spa (3) | 71,64   |
| Saipem Spa (4)      | 12,5    |

### In questa sezione

[Azionisti](#)

[Partecipazioni](#)

[Partecipate con organi sociali in scadenza](#)

[Statuto Cdp](#)

[Codice etico](#)

[Bilanci e cifre chiave](#)

[Rating](#)

[Antiriciclaggio](#)

[Modello di Organizzazione, Gestione e Controllo ex D.Lgs. n. 231/01](#)

[Diffusione e stoccaggio di informazioni regolamentate](#)

[Dichiarazioni sull'insussistenza delle cause di inconferibilità o incompatibilità](#)

[Calendario eventi societari](#)

[Normativa istituzionale](#)

# Corte dei Conti, 2016, Gli organismi partecipati dagli Enti territoriali

Tabella 1-Organismi partecipati distinti per stato e forma giuridica

| Forma giuridica                   | Attivi       | In liquidazione | Cessati    | Totale       |               |
|-----------------------------------|--------------|-----------------|------------|--------------|---------------|
|                                   |              |                 |            | n.           | %             |
| Società per azioni                | 1.628        | 217             | 18         | 1.863        | 25,94         |
| Società a responsabilità limitata | 1.833        | 273             | 48         | 2.154        | 30,00         |
| Società consortile                | 609          | 87              | 10         | 706          | 9,83          |
| Società cooperativa               | 187          | 4               | 1          | 192          | 2,67          |
| Consorzio                         | 775          | 84              | 10         | 869          | 12,10         |
| Fondazione                        | 559          | 10              | 3          | 572          | 7,97          |
| Istituzione                       | 134          | 5               | 4          | 143          | 1,99          |
| Azienda speciale                  | 214          | 11              | 1          | 226          | 3,15          |
| Altre forme <sup>±</sup>          | 425          | 26              | 5          | 456          | 6,35          |
| <b>TOTALE</b>                     | <b>6.364</b> | <b>717</b>      | <b>100</b> | <b>7.181</b> | <b>100,00</b> |

Fonte: Corte dei conti, banca dati SIQUEL – rilevazione dell'8 luglio 2016

“Sono oggetto di analisi gli organismi, tra cui le società, di cui l’ente territoriale, alla data della rilevazione, detiene una partecipazione diretta o indiretta”

**Tabella 7-Partecipazioni dirette al capitale degli organismi partecipati osservati\* per tipologia ente**

| <i>Enti nella Regione</i> | <i>Comune</i> | <i>Provincia</i> | <i>Regione</i> | <i>Totale</i> |
|---------------------------|---------------|------------------|----------------|---------------|
| Valle d'Aosta             | 193           |                  | 16             | 209           |
| Piemonte                  | 4.404         | 117              | 15             | 4.536         |
| Lombardia                 | 5.369         | 234              | 13             | 5.616         |
| Liguria                   | 387           | 61               | 6              | 454           |
| <i>Totale Nord Ovest</i>  | <b>10.353</b> | <b>412</b>       | <b>50</b>      | <b>10.815</b> |
| Trentino-Alto Adige       | 2.009         |                  | 52             | 2.061         |
| Veneto                    | 2.837         | 113              | 17             | 2.967         |
| Friuli-Venezia Giulia     | 728           | 51               | 24             | 803           |
| Emilia-Romagna            | 2.406         | 193              | 34             | 2.633         |
| <i>Totale Nord Est</i>    | <b>7.980</b>  | <b>357</b>       | <b>127</b>     | <b>8.464</b>  |
| Toscana                   | 2.367         | 186              | 20             | 2.573         |
| Umbria                    | 329           | 26               | 4              | 359           |
| Marche                    | 1.275         | 61               | 7              | 1.343         |
| Lazio                     | 267           | 43               | 18             | 328           |
| <i>Totale Centro</i>      | <b>4.238</b>  | <b>316</b>       | <b>49</b>      | <b>4.603</b>  |
| Abruzzo                   | 580           | 9                | 2              | 591           |
| Molise                    | 26            | 12               | 8              | 46            |
| Campania                  | 520           | 29               | 3              | 552           |
| Puglia                    | 270           | 47               | 7              | 324           |
| Basilicata                | 68            | 3                | 1              | 72            |
| Calabria                  | 263           | 12               | 5              | 280           |
| <i>Totale Sud</i>         | <b>1.727</b>  | <b>112</b>       | <b>26</b>      | <b>1.865</b>  |
| Sicilia                   | 316           | 39               |                | 355           |
| Sardegna                  | 436           | 15               | 23             | 474           |
| <i>Totale Isole</i>       | <b>752</b>    | <b>54</b>        | <b>23</b>      | <b>829</b>    |
| <i>Totale</i>             | <b>25.050</b> | <b>1.251</b>     | <b>275</b>     | <b>26.576</b> |

Fonte: Corte dei conti, banca dati SIQUEL – rilevazione dell'8 luglio 2016

\* OO.PP. con bilancio 2014. Nella tabella 41 le partecipazioni dirette degli Enti territoriali sono espresse anche nella prospettiva degli organismi aventi sede nella Regione. Non sono presenti a sistema i dati di bilancio 2014 degli organismi partecipati dalla Regione siciliana.

**Tabella 21-Spese per copertura perdite riferite agli organismi partecipati osservati\***  
**Impegni e pagamenti – Consuntivo 2014**

| <b>OO.PP. con Sede Legale nella Regione</b> | <b>Oneri per copertura perdite (Impegni)</b> | <b>Oneri per copertura perdite (Pagamenti)</b> | <b>Valore della produzione</b> | <b>Costi della produzione</b> | <b>Numerosità organismi partecipati</b> |
|---|--|--|--------------------------------|-------------------------------|---|
| Valle d'Aosta                               | 0  | 0  | 247.993.761                    | 270.194.843                   | 23                                      |
| Piemonte                                    | 166.329                                      | 258.293  | 4.979.845.974                  | 4.768.356.269                 | 302                                     |
| Lombardia                                   | 296.001                                      | 1.333.209                                      | 14.374.094.707                 | 13.611.819.215                | 736                                     |
| Liguria                                     | 3.242.694                                    | 274.756  | 3.459.723.385                  | 3.367.777.791                 | 68                                      |
| Trentino-Alto Adige                         | 157.123                                      | 1.166.425                                      | 4.691.706.113                  | 4.345.368.598                 | 225                                     |
| Veneto                                      | 2.028.772                                    | 63.486   | 4.466.210.789                  | 4.265.206.073                 | 339                                     |
| Friuli-Venezia Giulia                       | 500.000                                      | 1.000.000                                      | 1.139.572.839                  | 1.036.128.445                 | 77                                      |
| Emilia-Romagna                              | 343.673                                      | 538.369  | 6.329.610.106                  | 5.939.687.499                 | 379                                     |
| Toscana                                     | 414.094                                      | 661.830  | 3.547.883.713                  | 3.235.523.476                 | 374                                     |
| Umbria                                      | 0  | 0  | 692.729.849                    | 707.529.303                   | 34                                      |
| Marche                                      | 149.917                                      | 234.431  | 1.065.345.106                  | 989.501.415                   | 125                                     |
| Lazio                                       | 0  | 0  | 308.340.196                    | 268.853.648                   | 41                                      |
| Abruzzo                                     | 0  | 1.149.832                                      | 274.000.956                    | 264.839.955                   | 26                                      |
| Molise                                      | 0  | 0  | 14.112.450                     | 14.606.650                    | 9                                       |
| Campania                                    | 0  | 0  | 116.222.642                    | 112.373.422                   | 32                                      |
| Puglia                                      | 1.105.668                                    | 2.120.698                                      | 416.279.607                    | 396.393.337                   | 59                                      |
| Basilicata                                  | 0  | 0  | 79.896.785                     | 76.789.412                    | 3                                       |
| Calabria                                    | 0  | 0  | 48.950.835                     | 52.145.101                    | 12                                      |
| Sicilia                                     | 0  | 6.500  | 153.950.806                    | 151.746.816                   | 33                                      |
| Sardegna                                    | 0  | 0  | 701.296.870                    | 672.154.282                   | 27                                      |
| <b>Totale</b>                               | <b>8.404.271</b>                             | <b>8.807.829</b>                               | <b>47.107.767.489</b>          | <b>44.546.995.550</b>         | <b>2.924</b>                            |

Fonte: Corte dei conti, banca dati SIQUEL – rilevazione dell'8 luglio 2016; importi in euro

\* OOPP con bilancio 2014, affidamenti e spese degli Enti territoriali partecipanti (riferimento a n. 2.924 OO.PP.).



Tabella 24-Organismi partecipati osservati\* – Addetti per attività prevalente

| Attività Prevalente - Organismo Partecipato                                       | Numero organismi partecipati | di cui a totale partecipazione pubblica | Numero organismi partecipati in perdita | di cui a totale partecipazione pubblica | Numero addetti |
|---|------------------------------|---|---|---|----------------|
| Fornitura di acqua; reti fognarie, attività di gestione dei rifiuti e risanamento | 552                          | 211                                     | 95                                      | 41                                      | 60.583         |
| Fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata                   | 334                          | 111                                     | 53                                      | 20                                      | 12.545         |
| Trasporto e magazzinaggio   | 342                          | 105                                     | 114                                     | 30                                      | 73.739         |
| Sanità e assistenza sociale   | 236                          | 105                                     | 51                                      | 24                                      | 14.991         |
| <b>TOTALE SPL</b>   | <b>1.464</b>                 | <b>532</b>                              | <b>313</b>                              | <b>115</b>                              | <b>161.858</b> |
| Agricoltura, silvicoltura e pesca   | 61                           | 14                                      | 21                                      | 5                                       | 1.254          |
| Amministrazione pubblica e difesa; assicurazione sociale obbligatoria             | 66                           | 29                                      | 18                                      | 6                                       | 1.725          |
| Attività artistiche, sportive, di intrattenimento e divertimento                  | 330                          | 141                                     | 120                                     | 43                                      | 9.063          |
| Attività dei servizi di alloggio e di ristorazione                                | 41                           | 16                                      | 15                                      | 6                                       | 2.465          |
| Attività finanziarie e assicurative   | 47                           | 24                                      | 20                                      | 8                                       | 1.368          |
| Attività immobiliari  | 141                          | 71                                      | 59                                      | 28                                      | 2.587          |
| Attività manifatturiere   | 30                           | 3                                       | 10                                      | 1                                       | 662            |
| Attività professionali, scientifiche e tecniche                                   | 249                          | 53                                      | 84                                      | 18                                      | 3.428          |
| Commercio all'ingrosso e al dettaglio; riparazione di autoveicoli e motocicli     | 184                          | 99                                      | 25                                      | 13                                      | 5.724          |
| Costruzioni   | 136                          | 52                                      | 62                                      | 21                                      | 3.322          |
| Estrazione di minerali da cave e miniere  | 4                            | 3                                       | 2                                       | 2                                       | 505            |
| Istruzione  | 171                          | 64                                      | 37                                      | 10                                      | 4.998          |
| Noleggio, agenzie di viaggio, servizi di supporto alle imprese                    | 174                          | 50                                      | 57                                      | 15                                      | 4.688          |
| Organizzazioni ed organismi extraterritoriali                                     | 4                            |   | 2                                       |   | 58             |
| Servizi di informazione e comunicazione   | 78                           | 27                                      | 21                                      | 7                                       | 4.983          |
| Altre attività di servizi   | 524                          | 218                                     | 190                                     | 68                                      | 12.321         |
| Non definito  | 513                          | 179                                     | 143                                     | 41                                      | 16.170         |
| <b>TOTALE SERVIZI STRUMENTALI</b>   | <b>2.753</b>                 | <b>1.043</b>                            | <b>886</b>                              | <b>292</b>                              | <b>75.321</b>  |
| <b>TOTALE</b>   | <b>4.217</b>                 | <b>1.575</b>                            | <b>1.199</b>                            | <b>407</b>                              | <b>237.179</b> |

Fonte: Corte dei conti, banca dati SIQUEL – rilevazione dell'8 luglio 2016

\* OO.PP. con bilancio 2014.

DL. 78/2010, modificato dalla L. 208/2015

Obiettivo di **ridurre le partecipazioni** detenute dai comuni di piccole e medio-piccole dimensioni.

Legge di Stabilità 2015 (articolo 1, comma 611,  
Legge 23 dicembre 2014, n. 190)

Al fine di assicurare il coordinamento della finanza pubblica, il contenimento della spesa, il buon andamento dell'azione amministrativa e la tutela della concorrenza e del mercato [...], avviano un **processo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie direttamente o indirettamente possedute**, in modo da conseguire la riduzione delle stesse entro il 31 dicembre 2015, anche tenendo conto dei seguenti criteri:

Legge di Stabilità 2015 (articolo 1, comma 611,  
Legge 23 dicembre 2014, n. 190)

- a) eliminazione delle società e delle partecipazioni societarie **non indispensabili** al perseguimento delle **proprie finalità istituzionali**, anche mediante messa in liquidazione o cessione;
- b) soppressione delle società che risultino composte da **solì amministratori** o da **un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti**;
- c) eliminazione delle partecipazioni detenute in società che svolgono **attività analoghe o similari** a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali, anche mediante operazioni di fusione o di internalizzazione delle funzioni;
- d) **aggregazione** di società di servizi pubblici locali di rilevanza economica;
- e) **contenimento dei costi di funzionamento**, anche mediante riorganizzazione degli organi amministrativi e di controllo e delle strutture aziendali, nonché attraverso la riduzione delle relative remunerazioni.

[...] il permanere di situazioni di grande **difficoltà nella gestione delle partecipazioni pubbliche** e, dall'altro, **una lenta e progressiva attività di razionalizzazione** delle stesse localizzata, in special modo, in determinate aree del Paese e destinata a produrre, nelle previsioni, risparmi rilevanti [...]

Con riferimento, nello specifico, al contenuto dei piani di razionalizzazione delle partecipate regionali, è stato osservato, in alcuni casi, come gli stessi abbiano assunto una **valenza più formale che sostanziale** (Calabria, Piemonte) risultando di fatto spesso lacunosi per non aver ricompreso le partecipazioni indirette in società (Molise) o, addirittura, per ingiustificate incompletezze nell'individuazione dell'intero plafond delle partecipazioni stesse (Valle d'Aosta).

**Tabella 1-Organismi partecipati distinti per stato e forma giuridica**

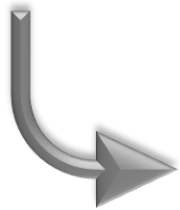
| Forma giuridica                   | Attivi       | Cessati    | Inattivi   | Procedure concorsuali in corso (fallimento, amministrazione straordinaria, ecc.) | Procedure di liquidazione volontaria o scioglimento in corso | Totale       |               |
|-----------------------------------|--------------|------------|------------|--|--|--------------|---------------|
|                                   |              |            |            |  |  | n.           | %             |
| Società per azioni                | 1.410        | 17         | 32         | 99   | 165  | <b>1.723</b> | <b>24,30</b>  |
| Società a responsabilità limitata | 1.776        | 57         | 83         | 72   | 396  | <b>2.384</b> | <b>33,62</b>  |
| Società consortile                | 596          | 9          | 21         | 21   | 120  | <b>767</b>   | <b>10,82</b>  |
| Società cooperativa               | 229          | 3          | 5          | 5  | 14   | <b>256</b>   | <b>3,61</b>   |
| Consorzio                         | 498          | 11         | 34         | 5  | 66   | <b>614</b>   | <b>8,66</b>   |
| Associazione e Fondazione         | 715          | 5          | 5          | 1  | 13   | <b>739</b>   | <b>10,42</b>  |
| Istituzione                       | 25           | 1          | 1          |  | 5  | <b>32</b>    | <b>0,45</b>   |
| Azienda speciale                  | 166          |            |            |  | 9  | <b>175</b>   | <b>2,47</b>   |
| Altre forme*                      | 353          | 5          | 11         | 1  | 30   | <b>400</b>   | <b>5,64</b>   |
| <b>TOTALE</b>                     | <b>5.768</b> | <b>108</b> | <b>192</b> | <b>204</b>   | <b>818</b>   | <b>7.090</b> | <b>100,00</b> |

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, banca dati DT-MEF - rilevazione del 9 ottobre 2018

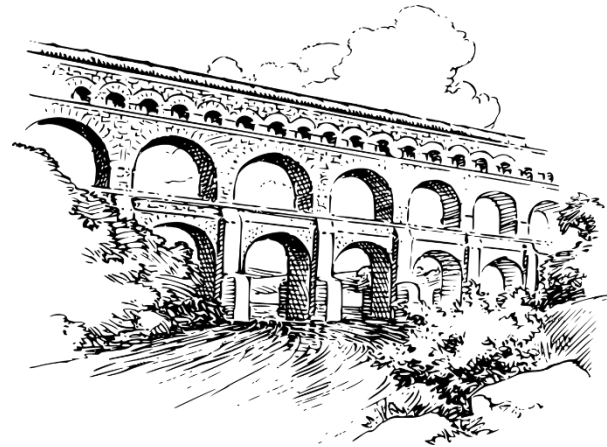
\* Onlus, GEIE, agenzie, associazioni in partecipazione, altro.

## **I caratteri peculiari dell'azienda pubblica**

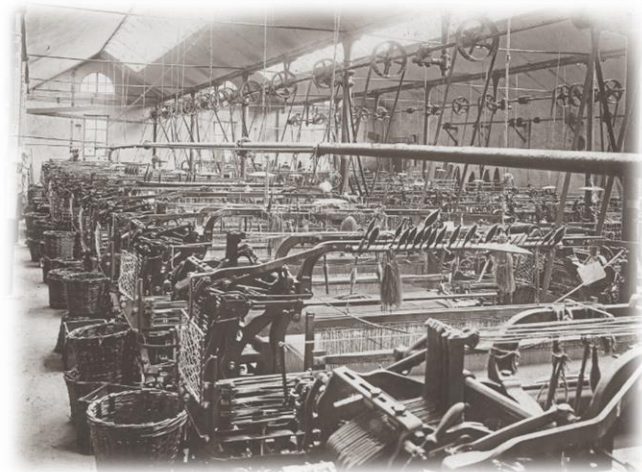
# Aziende nell'Ottocento



Di erogazione



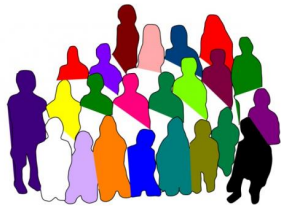
Di produzione





# Obiettivi/ fini

## Erogazione



Soddisfacimento  
bisogni umani

Assenza di rischio  
(Stato)

## Produzione



Profitto

Rischio d'impresa

# Logiche di gestione

**Erogazione**

Bisogni della  
comunità



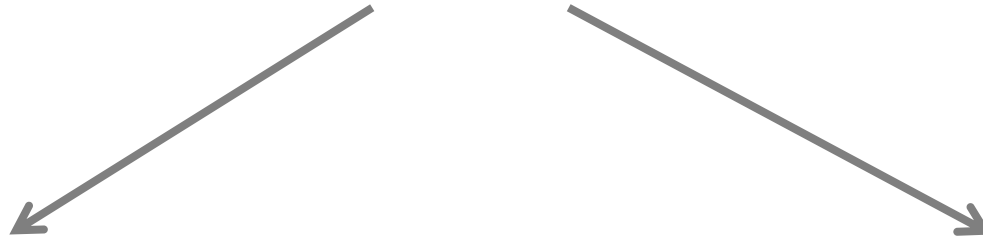
**Produzione**

Economicità



# EGIDIO GIANNESSI

*Non solo*



Soddisfacimento  
bisogni umani



Profitto



## Superamento del **REDDITO**

*“Il **reddito** di periodo non è idoneo a rappresentare lo stato di equilibrio dell’azienda, può essere **uno degli elementi** del giudizio, ma **non l’unico** e assoluto elemento di giudizio.”*

# “Equilibrio economico a valere nel tempo”



Aspetti **quantitativi**  
(costi e ricavi)

E **qualitativi** (relazioni tra  
l'azienda e l'ambiente,  
l'azienda e il mercato, ...)

**Quali relazioni tra  
azienda di SPL e  
Amministrazioni  
Pubbliche?**

# 3 passaggi principali

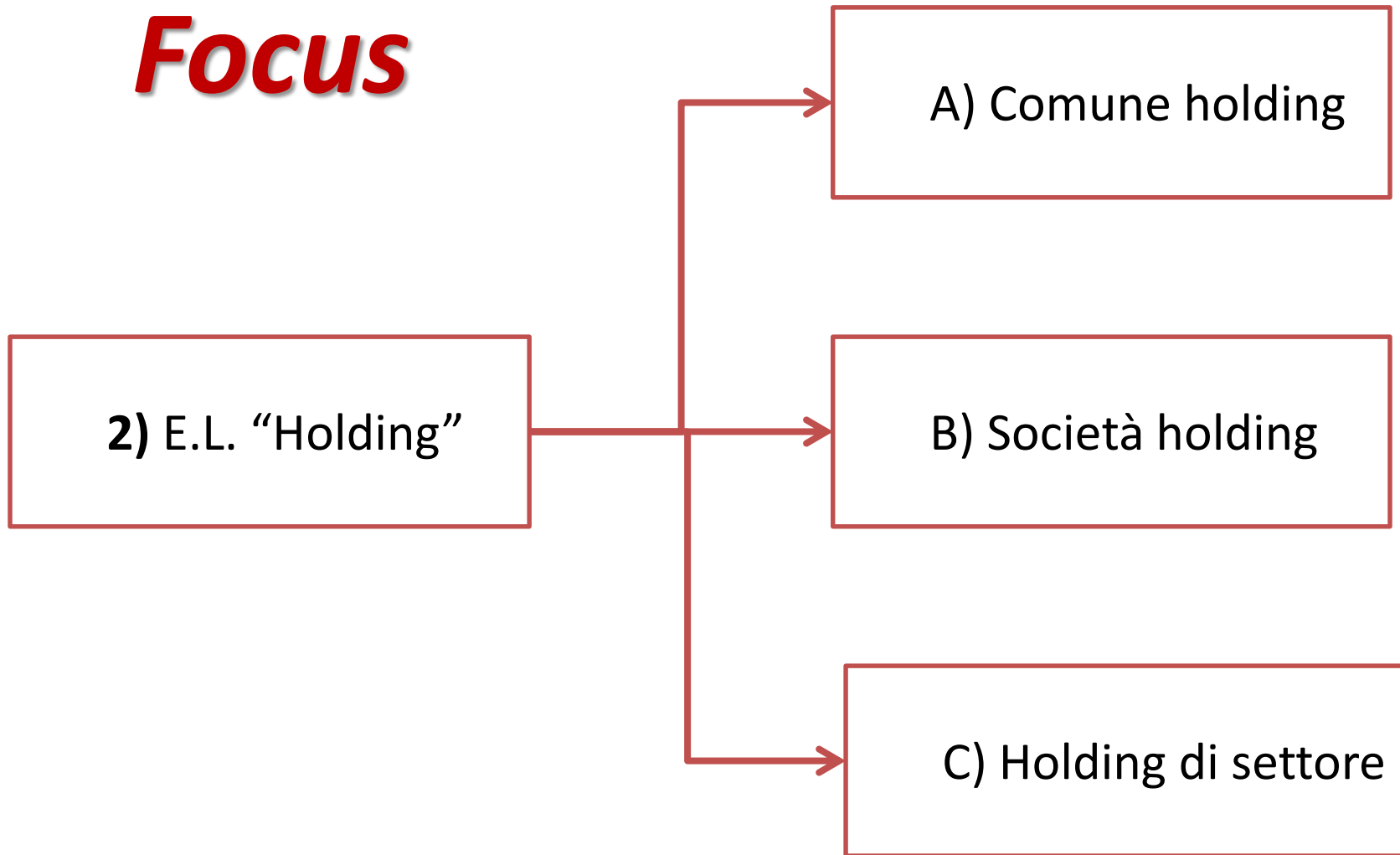


1) E.L. “Azienda”

2) E.L. “Holding”

3) E.L. “Regolatore”

# ***Focus***





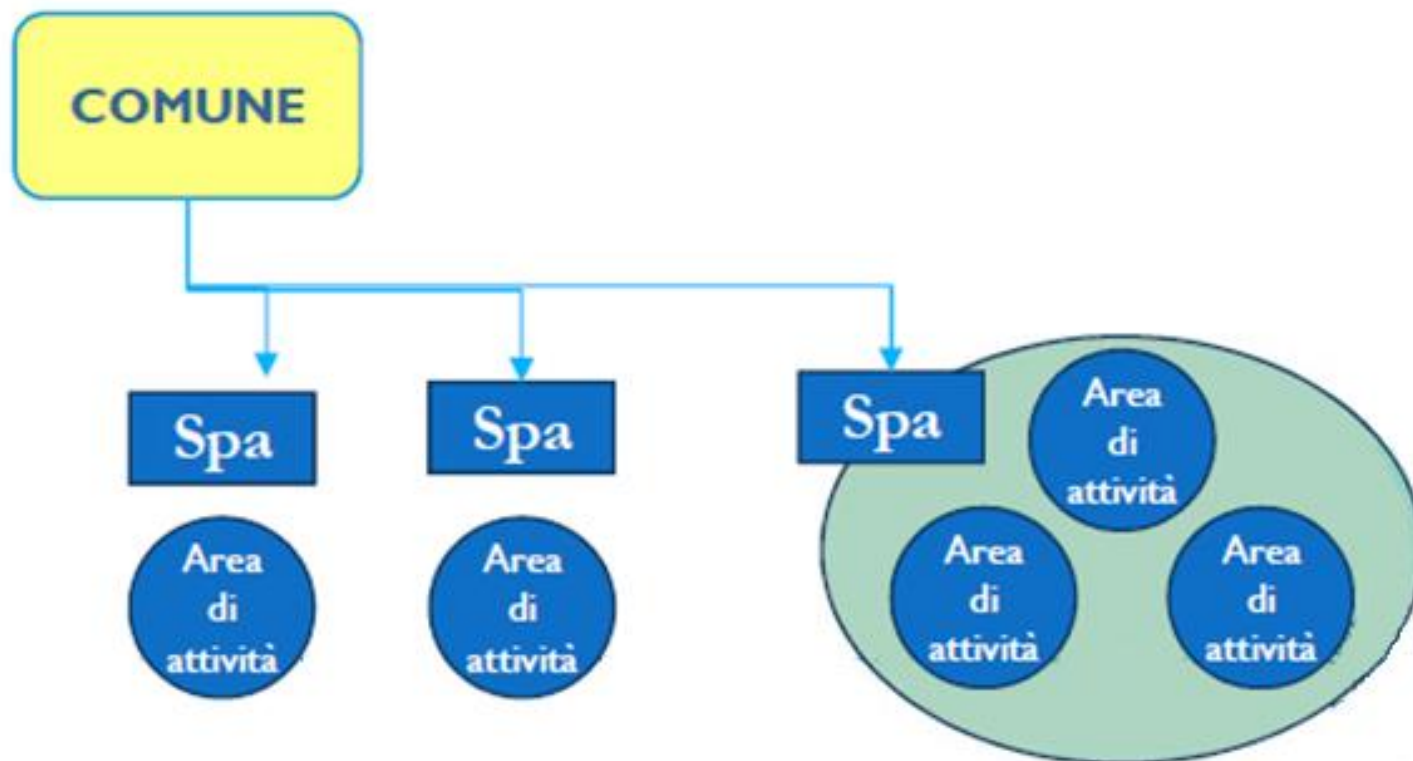
# A) Comune holding



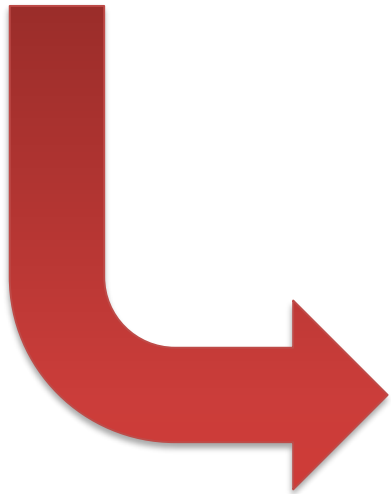
## B) Società holding



## C) Holding di settore

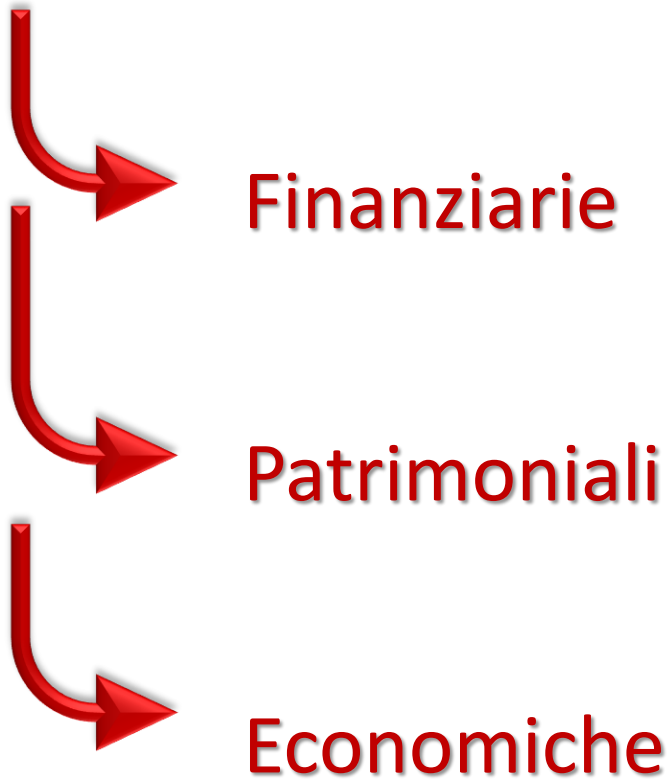


Necessari strumenti di **misurazione** che  
verifichino le condizioni di **equilibrio**  
dell'azione pubblica



*Tradizionalmente:*  
informazioni di tipo  
**finanziario**

# Verso i giorni nostri, esigenza di **informazioni**



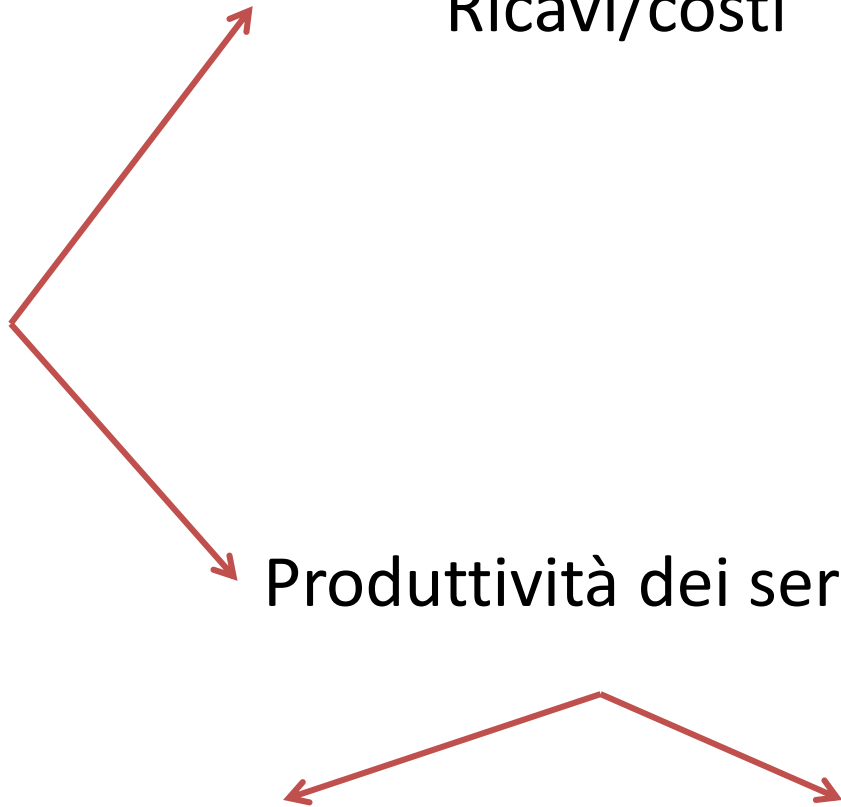
**Economiche**

Ricavi/costi

Produttività dei servizi

Nel complesso

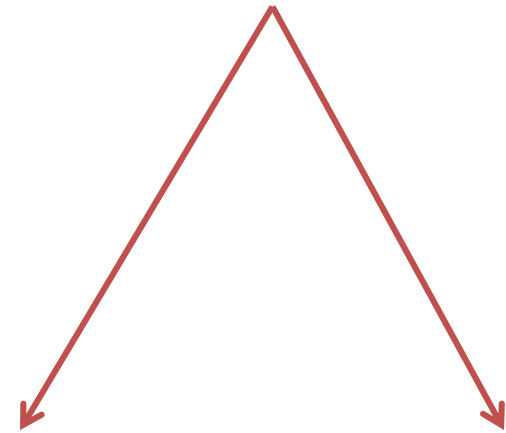
Singolarmente



Da controllo  
**formale/giuridico**



A controllo  
**sostanziale**



Efficacia

Efficienza



Strategie

Stato / Ente  
locale

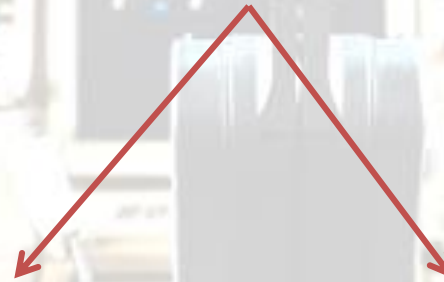
Gestione

Manager /  
Aziende





# Manager



**Autonomia    Responsabilità**



Come e quali  
**performance** valutare?

## Alcuni **strumenti** per misurazione e valutazione



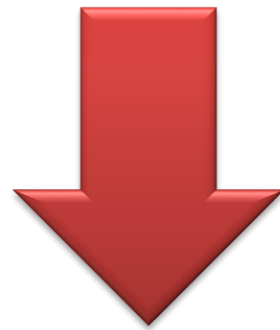
Contabilità analitica

Indicatori di performance

## Contabilità analitica

Strumento di **determinazione economico-quantitativa** in grado di attribuire **costi, proventi e margini** a particolari **oggetti** (prodotti, progetti, attività, aree, ...)

Nelle AAPP è di supporto al processo decisionale

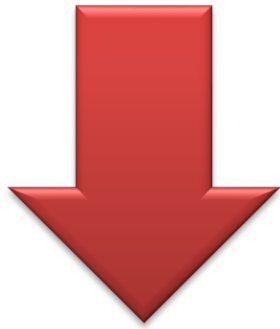


Indirizzi  
“politici”

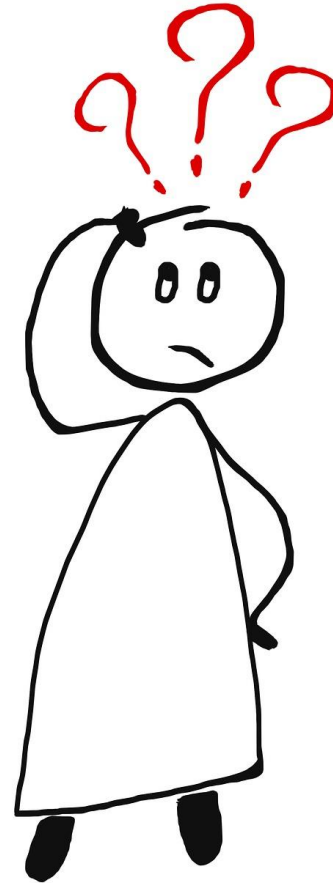


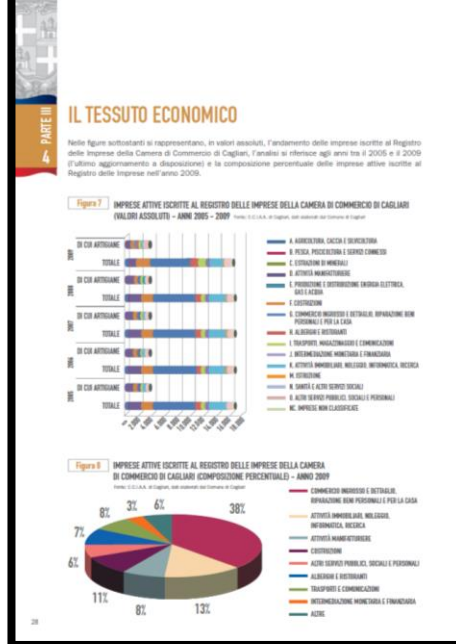
Risultati  
sociali

Come misurare l'utilità  
sociale?



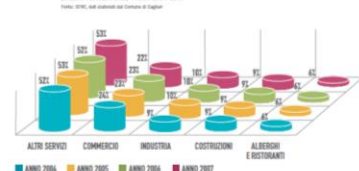
Performance  
**multidimensionale**





Per l'analisi degli addetti alle unità locali per settore di attività economica (figura sottostante) gli utenti dati disponibili sono relativi all'anno 2007. Si precisa che il termine "addetti" viene utilizzato per indicare una persona occupata nell'unità locale a tempo pieno o a tempo parziale, anche se temporaneamente assente (per malattia, ferie, sospensione del lavoro ed altro). Il numero degli addetti comprende sia i lavoratori indipendenti sia quelli dipendenti.

**Figura 9** ADDETTI ALLE UNITÀ LOCALI PER SETTORE DI ATTIVITÀ ECONOMICA (VALORI PERCENTUALI - ANNI 2004-2007)



### Alcuni numeri

**Alcuni dati finanziari**  
Tutte le informazioni relative ai dati finanziari del Comune sono disponibili nel dettaglio nel sito <http://www.comune.varesia.it/rendiconto>

|   | SPESE CORRENTI <sup>(1)</sup> |                  |                  | ENTRATE CORRENTI |                  |                  |
|---|-------------------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
|   | 2009                          | 2010             | 2011             | 2009             | 2010             | 2011             |
| Interventi in ambito culturale Teatro La Fenice | 3.705.714                     | 3.405.710        | 3.005.710        | 0                | 0                | 0                |
| Attività cinematografiche                       | 1.358.374                     | 1.613.910        | 1.422.098        | 920.756          | 977.094          | 954.993          |
| Istituzione Bevilacqua La Masa                  | 327.709                       | 300.479          | 274.501          | 0                | 0                | 0                |
| Mostre ed iniziative culturali diverse          | 4.846.942                     | 4.031.768        | 2.987.417        | 131.438          | 51.847           | 84.281           |
| <b>TOTALE</b>                                   | <b>10.238.739</b>             | <b>9.351.868</b> | <b>7.689.726</b> | <b>1.052.194</b> | <b>1.028.941</b> | <b>1.039.274</b> |

<sup>(1)</sup> Non sono compresi i costi dei dipendenti comunali addetti ai servizi

#### Principali voci di spesa per gli artisti

# Al cittadino può arrivare attraverso la rendicontazione sociale

impegno

COMUNE DI CAGLIARI  
BILANCIO SOCIALE  
DI FINE MANDATO 2006-2011





**Accountability**

**=**

*Render conto*

Verso criteri di gestione  
**economico-aziendali**

Altrimenti... necessità di  
**ricapitalizzare** le aziende  
ogni 2-3 anni

