master COPY

26.02

CLASSIFICAZIONE DELLE AZIENDE PUBBLICHE: NOZIONI E TIPOLOGIE

Come si perviene a definire un'azienda pubblica, cos'è un'azienda pubblica?
È una classificazione del più vasto insieme delle aziende. Le aziende pubbliche sono delle aziende con l'aggettivo "pubbliche" in più.
Alcuni criteri di classificazione delle aziende possono essere le dimensioni: aziende piccole, grandi o medie, e possono essere classificate in base al numero dei dipendenti, al valore della produzione, al fatturato o al numero di clienti.
Un'azienda grande si vede sicuramente dal numero dei dipendenti.
Ad esempio, se faccio un confronto fra Tim o Vodafone per vedere quale delle due è più grande, una delle prime cosa che faccio è vedere il numero dei clienti.
Ci sono aziende, che per dire se sono grandi o piccole, le guardiamo in base al numero dei clienti, e altre in base ad altri parametri, come ad esempio tra Coca-Cola e Pepsi, si osserva il numero di bottiglie vendute.
Ci sono vari tipi di classi che possiamo individuare, il codice Aideco ci aiuta, ci permette di distinguere le aziende in base al settore di appartenenza. Infatti, per le aziende esistono dei settori di appartenenza, ma questo non basta per definire l'azienda pubblica.

Prima della legge 142 del '90, c'era la possibilità di prevedere aziende speciali, le municipalizzate ed enti giuridicamente distinti dai comuni attraverso le quali si erogavano servizi pubblici, però non c'era lo strumento delle società di capitali (srl, spa).
A partire dagli anni 90, si sono introdotte forme di gestione tramite le società di capitali, per i comuni, per le regioni, per lo Stato e per le camere di commercio. Le srl sono più diffuse in certi contesti e le spa in altri.
Non soltanto le società di capitali sono, però, le possibili articolazioni attraverso le quali gli enti pubblici erogano o fanno erogare i servizi, perché, per esempio, ci sono alcuni settori di attività degli enti pubblici che hanno fondazioni o altri tipi di enti giuridicamente distinti o rilevanti che non sono società di capitali, ma che erogano lo stesso servizi.
Ad esempio, l'istituto per la promozione musicale a Lucca non è una spa, è comunque un ente giuridicamente distinto dal comune e collegato con esso attraverso qualche tipo di relazione proprietaria.
Questo per dire che, non sono solo società di capitali le possibili forme in cui si articola un comune, ma molto spesso, in relazione alle forme di gestione dei servizi pubblici locali, ci concentriamo solo su esse perché, per prima cosa, è sono forme relativamente nuove (dagli anni '90 sono state introdotte) e poi perché sono dimensionalmente rilevanti. Tutti i comuni hanno una partecipata, anche i comuni più piccoli, oppure hanno una quota all'interno di una partecipata che raccoglie più comuni.
Ci sono anche amministrazioni pubbliche che si mettono insieme e costituiscono una società per qualche scopo, un consorzio per esempio (consorzio idrico).
Ad esempio, la Geofor è un'azienda partecipata da più comuni per un'erogazione più efficiente del servizio di igiene ambientale. Non sarebbe economicamente razionale avere tante Geofor per tutti i comuni dell'area pisana (Pisa, San giuliano, Vecchiano ecc...). Per cui, si trovano degli accordi tra comuni per far svolgere con continuità il servizio territoriale. Questi accordi si riferiscono ad accordi con società di capitali per un'erogazione più efficiente del servizio.

Un altro esempio sono gli asili nido che, tuttavia, non sono società di capitali. Non tutti gli asili nido sono di proprietà del comune, gli asili nido del comune hanno una loro forma giuridica, altri asili nido sono in convenzione. Sono società private che però decidono di stare ad alcune regole pubbliche (controlli a cui si sottopongono, accreditamento) e decidendo di sottostare a quelle regole hanno dei vantaggi, ad esempio in termini di maggiore mercato.
Prendendo ad esempio il comune di Cascina e il comune di Pisa, sono di più le persone che vengono a lavorare a Pisa da Cascina che viceversa, e magari mandano i figli all'asilo o a scuola a Pisa e il comune non ce la fa a soddisfare tutta la domanda, per cui, si crea un ingolfamento dei servizi che deve offrire il comune di Pisa, che non ce la fa a fare tanti asili nido, quanti gliene servono. Allora, nascono queste forme di collaborazione.

Le amministrazioni pubbliche hanno un funzionamento di relazioni a rete che a volte possono essere formali, a volte sono del tutto informali. Nello specifico, il massimo della relazione da un punto di vista formale è quando il comune è socio di un altro soggetto privato e insieme erogano un servizio (c'è la gara, il contratto, le clausole statuarie), ovvero ci sono strumenti di diritto privato formalizzati. Altre volte la rete è informale, come ad esempio, avere una sala del comune per promuovere la cultura musicale per bambini disabili. Non è un servizio erogato dal comune, ma è erogato da un'associazione terza senza soldi in cambio. Tuttavia, questa erogazione ha un grande impatto sul territorio. Questa rete informale ci permette di erogare servizi convenzionati di cui ne viene promossa la conoscibilità anche solo entrando sul sito del comune.

Il mondo degli enti pubblici rispetto all'erogazione dei servizi, non è descritto solo dalle aziende partecipate, ma è molto vario e dobbiamo tenerne in considerazione, sebbene parleremo molto delle società di capitali, perché sono molte, perché lavorano in servizi economicamente rilevanti e perché in queste si ha un ingente spostamento di denaro.
Infatti, ad esempio, l'igiene ambientale muove molto più denaro della promozione musicale.
Ecco perché molto spesso si fa tanta attenzione su questi servizi economicamente più rilevanti (PUBLIC UTILITY), ma non sono, per il territorio, meno importanti di altri servizi come la promozione culturale, il decoro urbano e le tradizioni. Il territorio senza queste ultime attività è un territorio svuotato.
Tuttavia, noi ci concentreremo specialmente sui settori economicamente più rilevanti, cioè quelli delle public utilities.
Tornando alla classificazione delle aziende, la dottrina economico-aziendale ci dice cosa è l'azienda (definizione di Giannessi).

Riguardo l'ordine combinatorio nelle aziende pubbliche, cioè come combinare i fattori della produzione in maniera ottimale, che problematiche si possono riscontrare?
Ad esempio, non si può comprare le risme di carta dove ci pare, ma bisogna ricorrere a forme di acquisto che hanno il massimo dell'economicità.
Non è possibile, per quanto riguarda le assunzioni, assumere il figlio del sindaco per lavorare in comune, ci dovrà essere un'assunzione tramite concorso pubblico. Quindi, l'ordine combinatorio nelle aziende pubbliche è complicato perché risente di un sacco di vincoli che sono a tutela degli interessi più ampi della collettività.

Nelle aziende private queste decisioni appena descritte possono essere prese rendendo semplicemente conto ai soci. Poi sarà il mercato a dire se la scelta intrapresa è giusta o sbagliata.
Invece, nelle aziende pubbliche ci sono delle regole e queste regole si applicano a tutela di interessi di livello superiore. Un soggetto economico che in quel momento comanda, non può fare come gli pare, ci sono degli interessi da tutelare, ovvero gli interessi della collettività di riferimento.

Ordine di composizione: forze interne e forze esterne. La forza esterna che pigia molto sull'azienda privata è il mercato perché bisogna competere sempre. In relazione alle istanze che provengono dal mercato, l'azienda modifica le proprie caratteristiche.
L'azienda, quale che sia, ha una forte identità.
Per le aziende pubbliche la forza esterna che pigia forte e fa sentire le proprie istanze non è il mercato, ma è importante l'interesse cittadino. Ad esempio, per quanto riguarda le protesi delle anche, si tratta di un quasi mercato perché non posso scegliere su Amazon la protesi che voglio, vado all'ospedale e mi opero, non c'è un riferimento di prezzo. Non è come scegliere un locale dove sceglierò quello che mi offrirà il miglior rapporto qualità/prezzo o che avrà le vetrine più carine. Non avrò il riferimento del prezzo quando andrò a scegliere se operarmi a Pisa o a Firenze. Invece, per il privato il riferimento al prezzo è importantissimo.
Ad esempio, quando devo comprare una macchina, parto da un intorno e mi domando quanto posso spendere, fissato un tetto massimo di spesa, poi sceglierò il modello che più mi piace.
Invece, per la scelta della scuola non mi baserò sul prezzo. L'asimmetria informativa è molto forte, non posso sapere qual è la scuola migliore o peggiore se non che per sentito dire.
L'erogatore di un servizio si sceglie in base al servizio di prossimità. È un mercato che prescinde totalmente (o quasi) dal prezzo. Se un servizio pubblico è vicino casa, solitamente viene scelto quello dai cittadini.
Per le aziende pubbliche è importante l'interesse cittadino (forza che pigia dall'esterno). Esempio: se mi opero di protesi all'anca, non mi diranno tutti i costi sostenuti dall'ospedale, ma mi diranno semplicemente di pagare il ticket.
Oppure, il comune quando, per esempio, istituisce una residenza socio-assistenziale per gli anziani, lo fa per avvantaggiare fasce deboli che sarebbero escluse dalla fruizione di certi servizi.
È questa la finalità che muove un ente pubblico a diventare titolare di una funzione pubblica e a far erogare un servizio a chi lo gestisce.
La gestione e l'erogazione di un servizio non può prescindere dal fatto che ci siano grandi differenze dal punto di vista della capacità di pagare un servizio nella popolazione di riferimento. Questa è una differenza con il settore privato, qui si parla di interesse di fruizione diffusa.
Comunque, nell'offrire i servizi, il comune deve sempre rispettare standard qualitativi, non è che per offrire un servizio in maniera ampia deve scendere al di sotto di standard qualitativi.
I servizi offerti dal comune cercano di ottimizzare lo spazio. Infatti, ad esempio, mentre in una clinica privata il paziente pagherà di più per avere una stanza singola, nel pubblico ci saranno stanze triple con infermieri al servizio contemporaneamente di tre pazienti.

Possiamo fare tante distinzioni fra l'azienda pubblica e privata, ma non perché non valgano le regole di fondo che rientrano nella definizione di azienda, come il fatto che il fine dell'azienda è identificato nell'equilibrio economico a valere nel tempo cioè nel bilanciamento costi-ricavi, ma perché l'azienda

pubblica ha interessi che si riversano sulla collettività. Allora, è giusto che per le aziende pubbliche viga il pareggio di bilancio, in modo da non sperperare le risorse pubbliche.

Se si fa il bilancio per le società di capitali, il bilancio del comune non è più un bilancio che ha in pancia una certa entità che eroga un servizio, perché c'è una separazione tra il bilancio della società che eroga il servizio e quello del comune.
In questo modo si riesce a capire dove sono le inefficienze nell'erogazione di un servizio. L'equilibrio economico si garantisce attraverso la piena evidenziazione degli andamenti gestionali (concetto fondamentale).
Anche se la società di capitali è al 100% del comune, avere due bilanci separati permette di avere una chiara indicazione sui costi e ricavi del servizio erogato, inoltre permette di evidenziare una autonomia formale e gestionale.
Se c'è separazione, c'è possibilità di analisi differenziata fra gli andamenti generali del comune e gli andamenti di quella partecipata che fa, ad esempio, il trasporto pubblico locale e quindi si può vedere se e dove ci sono delle inefficienze e se ci sono degli oneri che sono connessi alla gestione (oneri impropri) oppure se ci sono degli oneri che il comune ha deciso di accollarsi sempre in virtù di quegli interessi socio-economici che non è detto che debba rinunciare a fronteggiare.
Ad esempio, per quanto riguarda il trasporto pubblico locale, se una corsa è in perdita (tanti pullman per la corsa e poche persone che ne usufruiscono) e sono un ente pubblico, mi devo chiedere quanto è strategica quella corsa, quanto è importante, e se favorisce la mobilità degli anziani. Da un punto di vista gestionale, se una corsa è in perdita significa che non c'è un ritorno appropriato rispetto ai costi che devo sostenere come ente per erogarla.
Se ritengo ugualmente la corsa in perdita come strategica, devo sapere quanto è il costo aggiuntivo di tenere questa perdita, devo evidenziarla e poi posso decidere di sostenere comunque quei costi.
Il denaro che mi serve per coprire quei costi li prenderò da ricavi di altre corse più remunerative. Parte dei sopra-ricavi coprono i sopra-costi perché alcune corse devono essere garantite comunque, il comune deve garantire a tutte le fasce della popolazione di potersi spostare con i mezzi pubblici. La scelta che il comune fa di lasciare anche le corse meno retributive, è per tutelare alcune fasce della popolazione. Questa cosa non si ha nelle aziende private che fanno esclusivamente il loro interesse.
È importante ricordare che il fine ultimo dell'azienda è l'equilibrio economico nel tempo.

Come possiamo distinguere un'azienda pubblica da una privata?

(slide Come differenziare le aziende private da quelle pubbliche)

- Funzione economica principale svolta: azienda manufatturiera, azienda di servizi...
- Tipo di attività economicamente esercitata o condizioni di chi amministra l'azienda: ci sono aziende dipendenti e indipendenti in base alla separazione dell'organo di governo dall'organo volitivo. (Giunta comunale organo volitivo, consiglio comunale organo di governo).

In un'azienda l'organo di governo è più ristretto. Mentre l'organo volitivo è l'assemblea che esprime la volontà dei soci che delegano in maniera più o meno diretta agli amministratori la gestione.
Nel caso di azienda pubblica ci può essere maggiore o minore rilevanza all'interno dell'assemblea a seconda del grado di pervasività del soggetto pubblico che siede in assemblea.
Ci sono aziende partecipate che sono in house providing che sono 100% di un comune o 100% di enti

pubblici ma non di uno, bensì di due comuni. Oppure, ci sono aziende partecipate perché c'è il comune al 50% e due soci privati al 25%.
L'organo volitivo è diverso e anche il regime di delega.
Le aziende sono dipendenti o indipendenti a seconda della condizione di chi amministra l'azienda. Un organo volitivo composto al 100% da un comune, è chiaro che eserciterà un'influenza più forte e non ci saranno divergenze, il comune sa cosa vuole.

Il criterio discriminante che prenderemo maggiormente in considerazione per le aziende pubbliche per differenziarle dalle aziende private, è la SOGGETTIVITÀ aziendale, sia giuridica che economica. L'azienda è un fenomeno oggettivo e soggettivo.

Nell'azienda pubblica si ha un'importante differenza fra:

- Dimensione istituzionale: funzione di rappresentanza della collettività da parte dei soci. La parte istituzionale che deriva dal fatto che il socio dell'azienda non è un socio qualunque, è un ente pubblico, ad esempio il comune, e quindi ha la funzione della rappresentanza della collettività. La funzione istituzionale è molto importante perché differenzia molto la proprietà pubblica da quella privata.
- Dimensione aziendale: cerco di capire la combinazione aziendale: input → combinazione → output. (Es: comprare autobus che costano meno).

Dal punto di vista del management pubblico si soddisfa il bisogno del cittadino, permettendo a loro di pagare un prezzo sproporzionato rispetto ai costi che servono per erogare un determinato servizio. È questa la differenza tra pubblico e privato. Gli output della combinazione non sono remunerati con dei prezzi veri e propri, molto spesso ci sono le tariffe e i costi sono coperti con la tassazione diretta e indiretta. Al pronto soccorso ci sono diversi ticket per una stessa prestazione, proporzionati alla capacità (fascia di reddito) di ciascun individuo. Tuttavia, il pagamento del ticket non remunera totalmente l'azienda per i costi sostenuti, sia il ticket pagato da soggetti più facoltosi, sia il ticket di soggetti più poveri. Stesso discorso per il pagamento delle tasse universitarie che non remunerano lo stipendio dei professori. Lo Stato ci mette la differenza. Questo differenzia, molto spesso, l'azienda pubblica da quella privata.

Il criterio rilevante per la differenziazione delle aziende pubbliche da quelle private è la soggettività in senso giuridico ed economico. Non è facile definire ciò che è pubblico da ciò che è privato. Ci sono aziende private che decidono di assoggettarsi a regole di diritto amministrativo come società di capitali che erogano servizi pubblici come se fossero il comune e devono sottostare a determinate regole. Ad un'azienda privata che opera in un settore che ha un interesse per la collettività, si applicano le regole del diritto amministrativo e quindi si dà libero accesso alle informazioni perché c'è da garantire un interesse superiore. Ecco perché è complicato il rapporto fra privato e pubblico.

In house providing: quando una società pubblica eroga servizi prevalentemente presso l'ente che ne è proprietario e l'ente che ne è proprietario ne effettua un controllo analogo a quello che effettuerebbe sui propri uffici.
L'importanza per in house providing è che non devono fare una gara: creano una società pubblica e a quel punto se ricorrono quelle due condizioni: lavorano per il comune e lavorano facendosi controllare come se fossero un ufficio del comune, allora il comune può attribuirgli il servizio senza fare la gara per il socio o per il mercato.