

Il concetto di responsabilità

L'evoluzione del concetto di responsabilità

- I cambiamenti del sistema pubblico locale che configurano un diverso ruolo ed assetto istituzionale ed organizzativo dell'azienda-ente locale spingono per un diverso concetto di responsabilità
- Dal criterio, tipico del modello burocratico, di **responsabilizzazione sui procedimenti amministrativi** che ha determinato:
 - la deresponsabilizzazione sui risultati , imponendo la coincidenza tra questi ed il rispetto delle regole e procedure
 - Ed un atteggiamento di responsabilità passiva , orientato ad individuare il responsabile delle imperfezioni procedurali
- Al concetto di responsabilizzazione dei diversi soggetti operanti nell'azienda (giunta, management ,personale) rispetto :
 - alla produzione di risultati
 - all'esigenza di rendere conto degli stessi a terzi

Come concretizzare il principio di responsabilità sui risultati

- Attraverso l'implementazione ed il miglioramento
- del sistema di **programmazione ,controllo e valutazione**
- della **gestione orientata ad utilizzare efficacemente detti sistemi**
- della **rendicontazione** che metta a disposizione degli interlocutori informazioni utili per l'esercizio del proprio ruolo e prerogative
- del **sistema informativo** di rilevazione ed elaborazione dei dati contabili ed extra-contabili utili per il buon funzionamento del ciclo di programmazione ,controllo e valutazione

Gli strumenti di programmazione di
lungo, medio e breve periodo

Una definizione preliminare

- la programmazione costituisce una parte del sistema di programmazione , controllo, valutazione e rendicontazione
- Il sistema di programmazione, controllo, valutazione e rendicontazione :
- **Definisce il quadro delle responsabilità** correlato agli obiettivi e risorse
- **Rappresenta le modalità con cui l'azienda viene orientata e guidata** nel suo processo di sviluppo in quanto:
- **Individua le linee di sviluppo** di lungo periodo
- **Definisce le linee di azione, i programmi gli obiettivi e le risorse necessarie**
- **Effettua il monitoraggio** dello stato di realizzazione di obiettivi e programmi al fine di adottare eventuali azioni correttive
- **Valuta i risultati**
- **Rende conto dei risultati** ai responsabili dell'amministrazione e della gestione ed ai cittadini
- **Fornisce suggerimenti per il miglioramento** o la modifica dei contenuti della pianificazione e della programmazione

La pianificazione e la programmazione : definizione e classificazione

- Consente di definire le finalità ed i traguardi che l'azienda deve conseguire in un determinato periodo di tempo
- Stabilisce, quindi ,**cosa l'azienda deve fare e come farlo**

- L'attività di pianificazione e programmazione può essere classificata in relazione a :
- **Arco temporale di riferimento**
- **Finalità**

I quattro livelli della programmazione

Pianificazione strategica	Piano strategico Programma di mandato
Programmazione di lungo periodo	Relazione previsionale e programmatica Bilancio pluriennale
Programmazione di breve periodo	Bilancio annuale
budgeting	Piano esecutivo di gestione

La programmazione strategica : il piano strategico

il piano strategico :le ragioni

- Necessità di delineare un processo di sviluppo dell'azienda e del proprio territorio
- Necessità di governare in modo integrato le variabili territoriali (ambiente, economia, società , cultura)
- Inadeguatezza dello strumento principe della programmazione urbana: il piano regolatore
- Necessità di attivare forme di programmazione partecipata
- Necessità di costituire reti di attori locali e di incentivare forme di cooperazione
- Necessità di acquisire una visione ampia dell'azione dell'azienda ed un approccio integrato dello studio dei fenomeni secondo i principi dello sviluppo sostenibile

Che cos'è

- E' un piano di sviluppo e promozione dell'azienda e della città che :
- Attraverso un'analisi dei punti di forza e di debolezza e delle opportunità e rischi fissa obiettivi di lungo periodo ed azioni condivise da istituzioni ed interlocutori rilevanti della città
- E' un piano della città elaborato dalle sue diverse componenti sotto la regia dell'amministrazione locale
- Presuppone la partecipazione nella fase di elaborazione di tutti gli attori rilevanti della città ,i quali si assumono specifiche responsabilità anche nella fase di realizzazione
- E' di area vasta
- Seleziona obiettivi di governo ed avvia processi concertati di trasformazione territoriale e di sviluppo in tutti gli ambiti (economico,sociale, ambientale , culturale) ed allinea il sistema aziendale a tali obiettivi
- Sollecita la costituzione di reti e patti tra soggetti della città, promuove alleanze tra territori per rafforzare il sistema locale
- E' un metodo per definire e promuovere su scala nazionale ed internazionale il prodotto città ed i servizi urbani

L'architettura del piano

- Il piano può essere sviluppato secondo le seguenti dimensioni
- Definizione del **processo di elaborazione** e gestione del piano
- **Analisi** dell'ambiente e del sistema aziendale
- Definizione della **visione strategica** della città e dell'azienda
- Definizione delle **linee di azione e dei progetti**
- Definizione delle **risorse fisiche ed economiche** per raggiungere i risultati

Il processo di elaborazione e gestione del piano

- Tale processo deve essere in grado di favorire :
- La condivisione e partecipazione dei diversi interlocutori al processo decisionale
- La funzione di regia dell'azienda ente locale
- La responsabilizzazione condivisa sulla realizzazione dei singoli progetti
- il controllo sui risultati
- La comunicazione delle finalità ed obiettivi all'interno dell'azienda ed all'esterno

L'impalcatura organizzativa del piano

- L'elaborazione e la gestione del piano ,quindi,presuppone una struttura organizzativa , con:
 - organi e ruoli definiti
 - sistema di controllo
 - sistema di comunicazione

Un esempio di strumenti organizzativi di supporto al piano

- Il comitato strategico: costituito dai principali attori cittadini (enti, associazioni..) che ha il compito di coordinare l'intero processo
- I forum tematici che hanno il compito di coinvolgere i principali portatori di interesse nei lavori di progettazione , di individuazione degli assi strategici e nella definizione dei progetti desiderabili e fattibili
- La direzione del piano , costituita dal dirigente responsabile del piano e dai responsabili dei forum tematici
- L'ufficio del piano che ha il compito di assistere i forum tematici , elaborare formalmente il piano , presidiare il sistema di controllo ed il piano di comunicazione

L'analisi

- L'analisi e' finalizzata a :
- Individuare le caratteristiche del capitale territoriale , ovvero quel complesso di elementi materiali ed immateriali a disposizione del territorio
- Definire il posizionamento competitivo del territorio rispetto ad analoghe realtà
- Individuare le minacce e le opportunità dell'ambiente e i punti di forza e debolezza del sistema territoriale
- Esaminare i punti di forza e di debolezza del sistema aziendale

Gli elementi descrittivi del capitale territoriale

- Risorse fisiche (risorse naturali, infrastrutture, impianti, patrimonio architettonico)
- Cultura ed identità (valori condivisi, interessi, forme e modalità di riconoscimento)
- Risorse umane (composizione demografica e sociale della popolazione)
- Know-how e competenze (sviluppo delle tecnologie, capacità in materia di ricerca e sviluppo)
- Attività ed imprese (dimensioni, addetti , inserimenti in filiere produttive)
- Gestione degli affari pubblici (modalità funzionamento delle amministrazioni pubbliche, insieme delle risorse finanziarie , modalità di raccolta risorse ed investimenti)
- Mercati e relazioni con l'esterno (apertura ai mercati esterni delle imprese locali , grado di attrazione dei flussi turistici)

Gli indicatori di analisi del capitale territoriale

- **Gli indicatori di competitività dell'area:**
- Dinamismo del quadro macro-economico indica il grado di sviluppo attraverso il Pil ,i consumi, l'inflazione,
- Accessibilità ai mercati (strade, aeroporti ..)
- Competitività del tessuto produttivo locale, che consente di individuare se esistono nell'area sistemi produttivi competitivi ed in sviluppo
- Diffusione, efficienza e qualità dei servizi finanziari alle imprese , misurate con il livello di diffusione dei centri servizio alle imprese e delle banche
- Intensità e regimi di agevolazione agli investimenti , misura i tetti massimi di aiuti finanziari, fiscali, contributivi concedibili
- Entità e qualità dei bacini di manodopera locale (grado di qualificazione , portafoglio delle competenze disponibili ed assorbili)
- Dotazione infrastrutture primarie (impianti elettrici,depuratori, acquedotti, metanodotti, reti di comunicazione)

- Capacità del sistema locale di produrre innovazione scientifica , tecnologica, di processo e di prodotto (presenza di centri di ricerca, parchi tecnologici)
- Livello di qualità della vita e dell'associazionismo : grado di coesione sociale , benessere e disagio della collettività
- Efficienza della p.a. locale
- Offerta ricettiva e capacità attrattiva dell'area : flussi turistici, dotazione posti letto e strutture ricettive
- **Gli indicatori delle politiche attuate** che evidenziano attraverso un'analisi dei documenti di programmazione delle istituzioni ai diversi livelli gli scenari che possono incidere sullo sviluppo dell'area
- **Gli indicatori di autopercezione** ,elaborati a seguito di interviste a soggetti rappresentativi del contesto territoriale ,individuano la percezione che essi hanno in termini di opportunità e minacce al territorio in relazione alle dinamiche in atto a livello socio-demografico, economico e istituzionale e normativo

Il posizionamento competitivo del territorio

- La metodologia per la determinazione del posizionamento competitivo di un sistema territoriale presuppone
- **La costruzione dell'arena competitiva** , cioè l'individuazione delle aree territoriali da comparare con l'area oggetto dell'analisi sulla base di caratteristiche simili delle aree (ad es. localizzazione geografica , dimensione della città capoluogo, vicinanza/distanza dal capoluogo di regione, presenza o meno di particolari sistemi industriali)

- **L'individuazione del set di indicatori rappresentativi del capitale territoriale** , articolati in :
- **Indicatori di competitività del sistema economico-imprenditoriale** (tasso di disoccupazione, partecipazione alla formazione del valore aggiunto nazionale del sistema locale, tasso di apertura ai mercati)
- **Indicatori di competitività territoriale** (dotazione complessiva quali-quantitativa delle infrastrutture economiche e sociali dell'area rispetto a quella nazionale)
- L'applicazione degli indicatori a ciascuna area territoriale oggetto di comparazione
- L'individuazione della posizione dell'area in una matrice di posizionamento che tiene conto delle due dimensioni della competitività secondo livelli di posizionamento (es. basso, medio, alto)

Esempio di matrice di posizionamento

competitività economico imprenditoriale alta			Bergamo
Competitività economico imprenditoriale media	Siena	Pavia	Verona
Competitività economico imprenditoriale bassa	Grosseto		Alessandri a
	competitività territoriale bassa	competitività territoriale media	competitività territoriale alta

Le opportunità ed i rischi del sistema territoriale

- **Sono fattori esogeni al sistema , variabili che condizionano positivamente o negativamente lo sviluppo dell'area .**
- **Le opportunità sono possibili vantaggi futuri che occorre essere pronti a sfruttare a proprio favore**
- **I rischi sono eventi o mutamenti che possono avere un impatto sulla strategia , occorre tenerne conto per minimizzarli e se non è possibile per adeguarvi la strategia**

Esempi di rischi ed opportunità

- Opportunità:
 - Sviluppo di un sistema di infrastrutture per il trasporto di rilevanza europea
 - Incremento della manodopera grazie ai flussi migratori
 - Possibilità di attivare partnership internazionali
 - Programmazione regionale adeguata alle esigenze di sviluppo
- Minacce:
 - Immigrazione come problema da gestire
 - Processo di deindustrializzazione in corso
 - Forte competizione delle aree limitrofe nel campo della logistica e della formazione

I punti di forza e di debolezza del sistema territoriale

- **Sono fattori endogeni che fanno parte del sistema territoriale sui quali è possibile intervenire**
- **I punti di forza sono elementi che agevolano lo sviluppo dell'area e costituiscono aspetti di eccellenza**
- **I punti di debolezza sono elementi che ostacolano lo sviluppo per i quali è necessario individuare azioni di miglioramento**

Esempio di punti di forza e debolezza di un sistema territoriale

- Punti di forza:
 - tasso di occupazione elevato
 - Alto tasso di densità imprenditoriale ,con presenza di sistemi di eccellenza
 - Tasso di crescita del valore aggiunto pro-capite superiore alla media nazionale
 - Buona dotazione infrastrutturale
- Punti di debolezza :
 - Quota di ultrasessantacinquenni superiore alla media nazionale
 - Tasso di crescita delle imprese minore della media dell'area x
 - Basso tasso di apertura ai mercati esteri
 - Carenza nella dotazione di reti telefoniche e telematiche

Esempio di criticità

- Sistema economico e attrazione investimenti
- Sostegno allo sviluppo e servizi alle imprese
- Valorizzazione del patrimonio turistico e culturale
- Potenziale delle risorse umane
- Sistema politico-amministrativo
- Competitività economico-imprenditoriale bassa, fase di disinvestimento produttivo
- Carenza di servizi alle imprese ed incentivi economici
- Assenza di una strategia integrata di valorizzazione del turismo e delle risorse territoriali
- Debolezza del sistema formativo e scarsa integrazione con il sistema produttivo
- Cooperazione interistituzionale debole

i punti di forza e di debolezza del sistema aziendale

- Punti di forza:
- Modello organizzativo flessibile ed aggregato
- Sviluppo di nuovi servizi
- Politiche del personale centrate sulla valorizzazione del personale
- Sistemi di programmazione e controllo centrati su obiettivi e risultati
- Buoni investimenti in I.T.
- Utilizzo flessibile ed efficace delle forme di gestione dei servizi
- Buon sistema di alleanze
- Utilizzo degli strumenti di programmazione partecipata
- Investimenti coperti con risorse proprie
- Punti di debolezza:
- Numero di dirigenti elevato , con scarse competenze manageriali
- Modello organizzativo burocratico e a canne d'organo
- Scarsa propensione all'innovazione
- Scarsi investimenti in tecnologia
- Sistemi di programmazione e controllo di tipo formale
- Rigidità della spesa corrente
- Alto livello di indebitamento

La visione strategica della città' e dell'azienda

- La visione strategica definisce il futuro desiderabile e credibile della città alla luce del :
- Suo posizionamento competitivo
- Dei punti di forza e di debolezza, dei rischi e delle opportunità individuati, delle criticità che deve affrontare
- la visione strategica definisce contemporaneamente il futuro desiderabile dell'azienda ente locale in funzione dell'implementazione del piano strategico e della città e del sistema territoriale
- Le visioni costituiscono immagini obiettivo di lungo periodo su cui si fondano gli assi strategici di sviluppo, i piani di azione ed i programmi esecutivi

Esempi di visione strategica

- Utilizzare la posizione geografica del territorio e la sua collocazione in un punto nodale per il trasporto come opportunità che non comprometta la sostenibilità ambientale dello sviluppo
- riscoprire antiche e nuove vocazioni produttive e promuovere l'economia della conoscenza e dei servizi
- Migliorare la qualità urbana e valorizzarla come elemento di attrazione
- Favorire la crescita di una comunità locale consapevole, attiva e solidale
- Ricercare una rete di alleanze a livello locale ed internazionale come chiave per il successo e scommessa per lo sviluppo

Gli assi strategici di sviluppo ed i relativi piani di azione

- Gli assi strategici costituiscono ambiti integrati di azione finalizzati a realizzare le visioni strategiche
- Ciascun asse strategico è concretizzato da specifici piani di azione e da progetti esecutivi

Esempi di assi strategici e di linee d'azione

- Assi strategici:
- Costruire una città solidale
- Governare lo sviluppo della filiera logistica
- Progetti:
- Patto locale per lo sviluppo dell'economia sociale
- Istituzione azienda speciale per gestione servizi sociali
- Piano di sviluppo del polo logistico
- Società per l'erogazione di servizi alle imprese impegnate nella logistica

- Puntare sulla qualità e sull'equilibrio ambientale
- Progetti:
 - sviluppo o estensione di parchi, aree protette
 - Azioni di urbanistica sostenibile (bioarchitettura, risparmio energetico)
 - Piano energetico
 - Servizi di e-government

Le modalità di rappresentazione degli obiettivi strategici

- Possono essere essenzialmente utilizzati tre parametri
- Tempi e fasi di realizzazione
- Quantità di risorse economiche e finanziarie assegnate
- Indicatori di quantità e qualità degli interventi
- Indicatori di sviluppo aziendale

Gli indicatori di sviluppo aziendale

- Indicatori che rilevano :
- La capacità di mantenere nel tempo un equilibrio economico finanziario dell'azienda . Rientrano in questa categoria obiettivi di riduzione della rigidità della spesa corrente, obiettivi di ricerca di risorse finanziarie, obiettivi di governo dei costi di gestione e dell'indebitamento
- La qualità del rapporto con la comunità. Rientrano in questa categoria obiettivi aggregati di soddisfacimento dei cittadini
- La modernizzazione e razionalizzazione del sistema aziendale. Rientrano in questa categoria obiettivi di semplificazione delle procedure, adeguamento dei sistemi informativi , dell'assetto organizzativo
- Il miglioramento delle relazioni con gli interlocutori esterni . Rientrano in questa categoria obiettivi di miglioramento della qualità ed intensità delle relazioni con altre pubbliche amministrazioni, aziende, associazioni

La programmazione di lungo periodo : il bilancio pluriennale e la relazione previsionale e programmatica

- La relazione previsionale e programmatica ed il bilancio pluriennale di previsione costituiscono due strumenti di programmazione gestionale e finanziaria di lungo periodo dell'azienda
- Entrambi i documenti di programmazione hanno una durata pari a quella dei documenti di programmazione regionale e comunque non inferiore ai tre anni

La programmazione finanziaria: funzioni

- **Funzione politica** in quanto
- la composizione e l'approvazione dei documenti di programmazione costituiscono un momento essenziale dell'azione dei rappresentanti eletti
- Nel documenti di programmazione si fondono valutazioni tese a discriminare i bisogni da soddisfare ,a selezionare i fini in relazione alle disponibilità di risorse
- **La funzione di guida della gestione** che consiste nella determinazione dei mezzi , attività e risorse per il perseguimento di obiettivi
- L'efficacia di tale funzione dipende :
- Dall'attendibilità e completezza dei dati
- Dalle modalità con cui i dati sono raggruppati in programmi
- dalla coerenza dei documenti di programmazione con il piano strategico ed il piano esecutivo di gestione
- **La funzione di autorizzazione** che significa che i documenti di programmazione svolgono un ruolo di autorizzazione delle operazioni contabili
- Pertanto le spese annuali e pluriennali possono essere impegnate sino alla quantità prevista nei documenti

La relazione previsionale e programmatica

- La relazione previsionale e programmatica è un documento di programmazione attraverso cui si definiscono i programmi e progetti da realizzare nell'arco del periodo pluriennale di riferimento
- Può pertanto costituire una specificazione del piano strategico di sviluppo della città e dell'azienda
- Assume , pertanto ,una funzione di:
 - concretizzazione della strategia aziendale
 - orientamento della gestione

I contenuti della relazione

- E' articolata :
- In una sezione descrittiva ed informativa sulla popolazione, sul territorio, sui servizi erogati
- Una seconda sezione che contiene l'analisi delle risorse su scala triennale (entrate tributarie, extratributarie, contributi, accensione prestiti, proventi..)
- Una terza sezione che individua i programmi ed i progetti e gli impieghi finanziari per ciascun programma e progetto (spese correnti consolidate e di sviluppo, investimenti)
- Una quarta sezione che contiene l'elenco delle opere pubbliche finanziate e non realizzate e le considerazioni sullo stato di attuazione dei programmi

Il bilancio pluriennale di previsione

- Il bilancio pluriennale e' un bilancio finanziario che:
- Ha carattere autorizzativo , in quanto le somme stanziare costituiscono limiti agli impegni di spesa pluriennale
- coincide con il primo anno con l'anno di competenza del bilancio annuale
- Definisce il quadro delle entrate e delle risorse finanziarie che si prevede di impiegare nel periodo sia per la spesa corrente che per la spesa di investimento

Il piano degli investimenti

- Il piano degli investimenti costituisce una parte del bilancio pluriennale ed ha funzioni e caratteristiche di programmazione
- Il piano infatti deve:
 - definire la posizione prioritaria attribuita all'investimento
 - Identificare la forma di finanziamento
 - Definire la capacità organizzativa di gestire le diverse fasi operative del programma di investimento

Tipologie di investimento

- Acquisizione immobili
- Manutenzioni straordinarie
- Opere di urbanizzazione (strade, reti idrica , di comunicazione,illuminazione pubblica, parcheggi ..)
- Opere pubbliche
- Acquisto beni mobili, macchine,attrezzature tecnico-scientifiche
- Espropri
- Conferimenti di capitale
- Contributi in conto capitale a terzi

Il programma triennale delle opere pubbliche

- Il programma triennale delle opere pubbliche ha una posizione centrale nel piano degli investimenti
- Deve essere allegato al bilancio annuale
- E' correlato con altri livelli di programmazione sopraordinata e con altri documenti di programmazione aziendale
- Con la programmazione regionale, in quanto questa stabilisce obiettivi generali in materia di bonifiche, viabilità, impianti sportivi, fognature ed assegna risorse a parziale o totale copertura degli interventi
- Con il piano territoriale provinciale di coordinamento che determina indirizzi sulla localizzazione delle infrastrutture e linee di comunicazione, linee su sistemazione idrica, idrogeologica e per il consolidamento del suolo , delle regimazioni delle acque
- Con il piano regolatore generale comunale

Caratteristiche del programma

- E' costituito dall'insieme degli interventi in programma per il triennio , ripartito per categorie di opere
- Si articola in diverse sezioni che descrivono i seguenti aspetti:
- Le finalità, i risultati attesi ed il quadro di soddisfacimento della domanda
- Il quadro di sintesi delle opere e delle risorse disponibili
- Il quadro delle disponibilità finanziarie articolate per fonte di entrata (mutui , entrate patrimoniali, contributi)
- L'ordine prioritario della realizzazione con particolare riferimento alla manutenzione, al recupero del patrimonio ed al completamento dei lavori intrapresi
- L'individuazione del responsabile del procedimento
- La definizione del cronoprogramma indicativo dei tempi previsti per le diverse fasi di progettazione, affidamento, esecuzione e collaudo
- Le eventuali problematiche di ordine urbanistico ed eventuali azioni da intraprendere per assicurare la conformità con le norme in materia

Le influenze sulla gestione

- Supportano la ricerca del mantenimento nel tempo dell'equilibrio economico-finanziario dell'azienda in quanto:
- Registrano l'impatto dell'investimento (in termini di rimborsi) sul bilancio
- Valutano i costi eventuali di gestione delle opere da ascrivere ai bilanci successivi
- Impongono una valutazione della fattibilità dell'investimento in termini finanziari , organizzativi e gestionali
- Sollecitano piani settoriali di sostituzione di attrezzature (parco macchine , hardware
-

La programmazione di breve
periodo : il bilancio annuale

Il bilancio annuale

- E' un documento con cui si programma la gestione finanziaria di un periodo corrispondente all'anno finanziario che intercorre tra il 1° gennaio ed il 31 dicembre
- E' approvato dal consiglio comunale

I principi ispiratori della predisposizione del bilancio

- **Unità** : tutte le entrate sono destinate a finanziare le spese . Ogni euro che entra e' destinato a finanziare un euro che esce Sono ammesse alcune eccezioni in relazione a quelle entrate che hanno una destinazione vincolata
- **Universalità ed integrità**: tutte le spese e le entrate devono essere iscritte a bilancio Sono vietate gestioni fuori bilancio
- **Annualità** : il bilancio si riferisce all'anno finanziario che coincide con l'anno solare
- Quindi le previsioni si riferiscono all'anno
- Ciò implica :
- che non possono essere effettuati accertamenti di entrata ed impegni di spesa dopo il 31 dicembre
- Il bilancio di previsione deve essere approvato entro il 31 dicembre
- In caso di proroghe per legge della data di approvazione per scongiurare la paralisi gestionale è previsto l'esercizio provvisorio

- **Veridicità:** le entrate e le uscite devono essere attendibili e realizzabili
- Ciò implica
- che si riducano a livelli fisiologici gli scostamenti tra dati presuntivi e consuntivi
- Che tali dati siano sostenuti da analisi e proiezioni
- Che il responsabile finanziario verifichi la veridicità delle previsioni di entrata e le compatibilità delle previsioni di spesa
- **pubblicità:** i bilanci devono essere pubblici e quindi accessibili e comprensibili a chiunque ne abbia interesse a conoscerne i contenuti

La struttura del bilancio

- Il bilancio è articolato in
- **Uscite** , chiamate **spese**
- **Entrate** che hanno lo scopo di finanziare le spese
- La differenza tra uscite ed entrate determina il risultato finanziario che puo' consistere in un avanzo o disavanzo

La classificazione della spesa

- Le spese nello schema di bilancio sono raggruppate in titoli e si suddividono in
- **Spese correnti** : spese relative alla gestione dell'ente , disaggregate in varie tipologie quali ad esempio personale, acquisto di beni di consumo , prestazioni di servizi , trasferimenti ecc. titolo 1
- **Spese in conto capitale** : comprendono gli investimenti, le partecipazioni azionarie, i conferimenti di capitale le concessioni di crediti titolo 2
- **Spese per rimborso prestiti** : comprendono rimborsi di quota capitale di mutui o prestiti, di prestiti obbligazionari, titolo 3
- **Spese per servizi per conto terzi** che pareggia il corrispettivo titolo delle entrate titolo 4

L'articolazione della spesa nello schema di bilancio

- Ogni titolo si articola in funzioni (essenzialmente funzioni dell'ente)
- ogni funzione in servizi che rappresentano “uffici” ideali che gestiscono un complesso di attività
- Ogni servizio si articola in interventi in relazione alla natura della spesa

Schema di raggruppamento delle spese

- Titoli
 - Principali aggregati economici (spese correnti , in conto capitale..)
 - Tipologie di attività svolte dall'azienda
- Funzioni
 - Uffici ideali chiamati a gestire le risorse
- Servizi
 - Natura economica di ciascun intervento
- interventi

Esempio di articolazione della spesa corrente (titolo 1)

- Funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo :
- Servizio 101: organi istituzionali e di decentramento
- Interventi:
- Personale
- Acquisto beni di consumo e materie prime
- Prestazioni di servizi
- Trasferimenti
- Imposte e tasse

Esempio di articolazione della spesa in conto capitale (titolo 2)

- Funzioni nel settore sportivo e ricreativo
- Servizio piscine comunali
- Interventi
- Acquisizione beni immobili
- Acquisizione beni mobili, attrezzature tecnico scientifiche
- Acquisto di beni per lavori in economia
- Conferimenti di capitale

La classificazione delle entrate

- Le entrate nello schema di bilancio sono raggruppate in titoli e si suddividono in :
- **entrate tributarie** derivanti dall'imposizione fiscale (tasse , tributi, imposte) titolo1
- **entrate derivanti da contributi e trasferimenti correnti** (dallo stato ,dalla regione , da altri enti, dalla UE) titolo 2
- **Entrate extra-tributarie** : proventi dei servizi pubblici,utili netti delle aziende speciali e partecipate, dividendi, titolo 3
- Questi tre titoli delle entrate servono per finanziare le spese correnti

- **Le entrate da alienazioni , da trasferimenti di capitale e da riscossione crediti** che comprendono : alienazioni di beni patrimoniali, trasferimenti di capitale dallo stato, regione, altri enti del settore pubblico titolo 4
- **Le entrate derivanti da accensione di prestiti** : finanziamenti a breve , mutui, emissione prestiti obbligazionari titolo 5
- Questi ultimi due titoli sono destinati a finanziare gli investimenti
- **Entrate da servizi per conto terzi** che costituiscono un debito e sono riportate nel titolo 4 della spesa (ritenute previdenziali , assistenziali, erariali, depositi cauzionali) titolo 6

L'articolazione delle entrate nello schema di bilancio

- Ogni titolo e' scomposto in categorie secondo la tipologia di entrata
- Ogni categoria in risorsa secondo l'oggetto

Esempio di articolazione dell'entrata

- Titolo1 entrate tributarie:
- Categoria :
- imposte
 - Risorse:
 - Imposta comunale sugli immobili
 - Imposta comunale sulla pubblicità
 - Addizionale irpef

Gli equilibri di bilancio

- Nel predisporre il bilancio occorre rispettare alcuni parametri di equilibrio
- **Il pareggio finanziario complessivo** , che consiste nella uguaglianza tra il totale delle entrate ed il totale delle spese
- **L'equilibrio economico** , dato dal fatto che la differenza tra i primi tre titoli delle entrate e le spese correnti più la quota capitale delle rate di ammortamento dei mutui e prestiti obbligazionari deve essere pari a zero o superiore

I modelli di finanziamento dell'azienda ente locale

I due principali modelli di finanziamento

- Finanza accentrata o derivata
- dove
- I poteri di prelievo sono accentrati prevalentemente nello Stato (gli enti territoriali sono finanziati da trasferimenti statali)
- Finanza decentrata o autonoma
- dove
- Gli enti locali hanno ampia autonomia gestionale

Caratteristiche di contesto del modello accentrato

Il funzionamento è coerente e possibile nei Paesi in cui prevale il modello di Stato unitario

- Viene introdotto e rafforzato nei periodi in cui occorre costruire o rafforzare una identità e omogeneità dello Stato.
- Tramite esso si perseguono in modo prevalente obiettivi di perequazione e redistribuzione della ricchezza

Vantaggi del modello accentrato

- Il minor numero di tributi consente maggior coordinamento ed efficacia (teoricamente): semplificazione tributaria per il cittadino
- L'imposizione è correlata alla capacità contributiva (di individui, famiglie e imprese) in una visione unitaria delle politiche fiscali – in teoria.
- L'inserimento delle politiche di finanza pubblica (tributi, prezzi dei servizi, indebitamento) avviene in modo organico.
- E' possibile applicare i principi della specializzazione e della professionalità alla funzione di raccolta tributi (unica Agenzia per la raccolta delle entrate tributarie)
- migliore redistribuzione interregionale delle risorse

Limiti del modello accentrato

- Problemi legati a:
 - relazioni tra diversi livelli di governo;
 - concentrazione delle logiche sottostanti ai trasferimenti di riparto dei fondi;
- Difficoltà di correlazione tra la qualità / intensità dei servizi (decisi localmente) e risorse disponibili (decise centralmente)
- Pericolo di deresponsabilizzazione degli enti locali riguardo l'economicità della loro gestione.
- Le figure professionali hanno un forte potere autonomo, che possono esercitare in forme improprie (es. forme di corruzione fiscale).

I problemi di relazione tra i livelli di governo del modello accentrato

- Si riduce l'autonomia politico-istituzionale degli enti locali, le cui risorse dipendono dai trasferimenti centrali.
- Viene considerato idoneo a realizzare un più rigido e razionale controllo della spesa sul piano macroeconomico nazionale.
- Rende possibile attuare un coordinamento delle politiche di spesa e di finanziamento degli enti locali.

Caratteristiche di contesto del modello decentrato

- E' coerente con il modello di distribuzione delle funzioni di Stato alle autonomie locali
- Riduce in teoria il conflitto politico-istituzionale fra i livelli di governo.
- Lo caratterizza infatti una distribuzione ai vari livelli di governo del potere decisionale sulle forme di finanziamento correlato alle funzioni attribuite.
- Introduce elementi di competizione fiscale e di confronto tra sistemi infrastrutturali e di welfare locale

Vantaggi del modello decentrato

- La politica delle entrate viene considerata come componente della politica di gestione e quindi correlata alla politica dei servizi e delle funzioni.
- Possibilità di una più elevata differenziazione del mix delle entrate in rapporto alle caratteristiche della gestione e al portafoglio dei servizi erogati localmente.
- Possibilità di differenziazione della struttura delle entrate (*aliquota minima e massima per i contributi o per le addizionali ai tributi dello Stato*).
- Stretto legame tra scelte di politica fiscale con scelte operative da parte degli organi tecnici (*es: aggiornamenti catastali degli immobili per l'ICI*).
- Vicinanza dell'ente responsabile delle entrate e possibile riduzione dei tempi di attraversamento, pagamento, controllo e concertazione.

Limiti del modello decentrato

- Presenza di una molteplicità di tributi correlati a ciascun livello di governo (es. ICI comunale, Irap regionale, Irpef nazionale).
- I tributi dei diversi enti possono non essere tra loro coordinati (*es: tutti applicano l'aliquota massima*).
- Maggiore complessità nell'attuare politiche di perequazione e redistribuzione.
- Maggiore difficoltà ad avere organi specializzati per tali funzioni, oppure duplicazioni degli uffici per le entrate tributarie (uno per ogni ente).

Effetti del modello decentrato

- MAGGIORE RESPONSABILIZZAZIONE, con riguardo:
 - All'equilibrio della gestione;
 - All'efficienza ed efficacia della spesa, in quanto elevati livelli di spesa comportano la necessità di imporre tributi locali (*costo politico di tali scelte*).
 - Alla mancanza dei prezzi per i servizi o domanda individuale che vengono rapportati ai costi di produzione.
- COMPETIZIONE TRA ENTI:
 - Differenti livelli dei tributi o dei prezzi dei servizi o delle infrastrutture, possono modificare le scelte di localizzazione delle famiglie, e soprattutto, delle imprese.
 - E' una famiglia delle principali leve del cosiddetto marketing territoriale

L'effetto competizione tra enti del modello decentrato

- Effetti positivi:
- Scelte più razionali e più elevati livelli di efficienza amministrativa consentono:
 - Di raggiungere livelli di economicità della gestione mantenendo più correlato il livello dei tributi alla qualità ed estensione dei servizi.
 - Un più soddisfacente rapporto benefici costi per i soggetti privati
 - Una maggiore tensione all'efficienza produttiva
- Effetti negativi:
- Nelle aree economicamente più arretrate gli enti hanno minore capacità di entrata e, a parità di efficienza, minore capacità di offrire servizi di qualità alle famiglie e alle imprese.
- Potenzialmente si ha una crescente divaricazione tra aree economicamente sviluppate e aree arretrate

Riflessioni sull'effetto competizione tra enti del modello decentrato

- Si può introdurre un livello “fisiologicamente sopportabile” di competitività con una equilibrata struttura del finanziamento tramite: risorse autonome e risorse trasferite dal livello sovraordinato.
- La competizione penalizza gli enti di piccole o grandissime dimensioni, il sistema di finanza decentrata dovrà quindi prevedere meccanismi perequativi.
- La competizione è positiva solo se i differenziali competitivi iniziali non sono troppo elevati.

Gli strumenti di finanziamento

Le logiche economiche di finanziamento dell'azienda privata e dell'azienda ente locale

- **AZIENDA DI PRODUZIONE**
- **(PRIVATE O PUBBLICHE**
- Operano tramite il sistema di mercato
- i mezzi finanziari per la gestione derivano dai prezzi, ossia dal corrispettivo diretto del valore (reale o percepito) del bene ceduto , dell'azione svolta dall'azienda
- L'impiego di risorse per l'acquisto dei fattori reali, avviene a condizioni di mercato , ossia a seguito di un giudizio di valore economico
- **AZIENDA PUBBLICA Ente locale**
- **Il consumo non avviene a condizioni di mercato e il suo ammontare è solo parzialmente correlato al valore reale o percepito da parte dei soggetti terzi.**
- **Le dimensioni e le altre condizioni di acquisizione dei mezzi finanziari sono influenzate dal “potere di imposizione dei tributi”.**
- **L'acquisizione dei fattori produttivi avviene invece a condizioni di mercato e si determina una “asimmetria” tra acquisizione e impiego dei mezzi finanziari.**

Le due forme di gestione finanziaria

- **GESTIONE ORDINARIA**
- Che è correlata a
- **GESTIONE CARATTERISTICA**
 - Tributi
 - Prezzi per i servizi divisibili
 - Trasferimenti da altri enti pubblici
- **GESTIONE NON CARATTERISTICA**
 - Proventi dal patrimonio
 - Proventi da investimenti finanziari o da altre attività non correlate alle altre funzioni proprie e tipiche
- **GESTIONE STRAORDINARIA**
- Che è correlata a
- **SMOBILIZZO DEL PATRIMONIO**
- **RICORSO AL PRESTITO**
- **RICORSO A CONTRIBUTI**

La gestione ordinaria : i tributi

- Sul piano economico sono il corrispettivo *indiretto e indistinto* per l'erogazione dei beni pubblici (indivisibili e non escludibili).
- Anche qualora vi sia una correlazione diretta, (*tributi di scopo*), non è possibile commisurarli al valore reale o percepito.
- Sul piano giuridico sono un prelievo coattivo di ricchezza.
- La loro dimensione e la loro dinamicità è condizionata da fattori legati al consenso politico più che alle esigenze della gestione.

Distinzione dei tributi

IMPOSTE

=

SONO CORRELATE AL
REDDITO, AL
PATRIMONIO.(ici)

TASSE

=

SONO APPLICATE IN
CORRISPONDENZA DI UN
SERVIZIO EROGATO, MA
NON AL SUO "VALORE" PER
I SOGGETTI TERZI. (tassa
per l'occupazione di spazi ed
aree pubbliche)

La gestione ordinaria : i prezzi dei servizi

– Prezzi per i servizi divisibili

- Sono un corrispettivo diretto per la cessione di servizi divisibili.
- Sono correlabili al valore (quantità e qualità) dell'attività svolta dall'azienda pubblica per soggetti terzi.
- Dipendono spesso da valutazioni di politiche sociali (tariffe e prezzi politici) e macroeconomiche.

Le scelte di politica sociale definiscono le tipologie di prezzi

- **TARIFFE**

=

- Quando nell'attività dell'azienda
- pubblica vi è una parte di risposta a
- bisogni pubblici (indivisibili) e una
- parte di risposta a bisogni
- individuali (divisibili), la tariffa è
- inferiore al costo perché dovrebbe
- essere correlata solo a questa
- ultima componente.
- *(es: trasporto urbano)*

- **PREZZI POLITICI**

=

- Sono correlati a servizi di carattere individuale
- per ragioni di politica "sociale", non sono correlati a
- valutazioni di convenienza
- economica particolare dell'azienda
- pubblica che li eroga, ma a
- valutazioni di convenienza/opportunità. (Es prezzo di un biglietto per uno spettacolo teatrale)

Caratteristiche comuni al concetto di tariffa e prezzo politico

- Rientrano nella categoria dei “prezzi amministrati”, ossia fissati da un organo con poteri sovraordinati e non sono determinati dalla dinamica della domanda e dell’offerta.
- Con il ridursi dei settori di monopolio (naturale e legale) si riduce lo spazio per tariffe e prezzi politici e si affermano politiche dei “prezzi dei servizi pubblici” (es. tariffa rifiuti) correlati al costo di produzione, alla loro qualità, al loro valore per soggetti terzi.
- Spesso sono più influenzati da valutazioni di carattere macroeconomico (lotta all’inflazione) che non da valutazioni aziendali e/o del “valore per i soggetti terzi”.

La gestione ordinaria : i trasferimenti

– **Trasferimenti da altri enti pubblici:**

- Sono fonti di finanziamento indiretto in quanto derivano dalle relazioni di sistema pubblico che si stabiliscono tra Stato, Regioni ed enti locali.
- Sono di dimensioni più elevate in presenza di un sistema di finanza accentrata e più ridotti in un sistema di finanza decentrata.

Caratterizzano in modo rilevante la realtà degli organismi sovranazionali che:

- da un lato sono finanziati con trasferimenti di vario tipo da parte degli Stati membri.
- dall'altra spesso operano tramite “trasferimenti” ad altri enti (si pensi ai fondi europei allo Stato, alla Regione, agli enti locali).
- In considerazione della loro natura i trasferimenti finanziari:
- Rappresentano una fonte di conflittualità tra i diversi livelli di governo (la determinazione dell'ammontare dei trasferimenti)
- Creano una confusione sulle responsabilità connesse ai risultati della gestione economica finanziaria.
- Sono legati ai tempi e criteri di chi eroga il trasferimento e non di chi lo riceve.

La gestione ordinaria non caratteristica

- Derivano da operazioni svolte dall'azienda pubblica come soggetto privato che:
 - Può essere proprietario di patrimoni da reddito (*terreni, immobili, imprese,...*)
 - Può attrarre proventi finanziari sia da concessione di prestiti, sia da una adeguata gestione dei propri flussi finanziari.
 - Può ottenere proventi da operazioni non caratteristiche (*proventi penali applicati su contratti non adempiuti da terzi,...*)
- Talvolta tali scelte possono dipendere dalla possibilità di soddisfare un bisogno sociale (*spazi per associazioni,...*). Oggi sempre più si tende a distinguere:
 - Patrimonio ad uso sociale
 - Patrimonio da reddito (*spesso affidato a gestione esterna di "specialisti", esternalizzazione*)

La gestione straordinaria

- La gestione straordinaria riguarda:
- Lo smobilizzo del patrimonio
- Il ricorso al credito
- Il ricorso a contributi
- L'utilizzo degli oneri di urbanizzazione

Gestione straordinaria : smobilizzo del patrimonio

- Vendita/alienazione del patrimonio “da reddito”/”capitale produttivo” (i beni destinati allo svolgimento di funzioni e alle erogazioni di servizi pubblici, “capitale sociale”, non sono alienabili).
 - Questa logica si scontra con la “logica di tutela del patrimonio pubblico“ tipica di una visione patrimonialistica di Stato.
 - Oggi queste operazioni sono state rese più facili sul piano formale e
 - incentivate sul piano delle politiche pubbliche: processi di privatizzazione di immobili, imprese, attività economiche.

Smobilizzo del patrimonio : motivazioni

- Necessità di finanziare investimenti in “capitale sociale”
 - Necessità di ridurre il debito pubblico accumulato
 - Cambiamento della qualità del patrimonio “da reddito” onde realizzare investimenti maggiormente redditizi
 - Per copertura di disavanzi di gestione corrente.
-
- N.B. Mentre le prime sono motivazioni economiche fisiologiche,
 - l’ultima è una motivazione patologica e non ripetibile a lungo tempo.

Smobilizzo del patrimonio: valutazione delle operazioni

- Il primo aspetto da valutare è il confronto tra valore del patrimonio ceduto e valore correlato ai nuovi impieghi resi possibili
- Le previsioni degli effetti sui bilanci futuri dovuti alla riduzione dei redditi da patrimonio da un lato ed alla eventuale riduzione degli oneri finanziari dall'altro.

Gestione straordinaria : ricorso al prestito

- Si tratta di operazioni che danno una risposta :
- Alle esigenze di finanziare gli investimenti in opere pubbliche , in tecnologia in beni mobili
- Alle esigenze di finanziare l'acquisizione di patrimonio da reddito (finalità secondaria)
- Con il ricorso al prestito si attua una distribuzione del sacrificio economico tra tutte le generazioni che trarranno utilità dalle funzioni svolte e dai servizi erogati
- La fondatezza economica e l'equità di tale redistribuzione dipende dalla correlazione tra:
 - Durata del prestito
 - Durata economica o della “utilità sociale” degli investimenti effettuati.