

ANTONIO COSTA, *Professore Ordinario di Economia Aziendale presso il Dipartimento di Scienze dell'Economia dell'Università del Salento.*

FRANCESCO NATALE, *Professore Aggregato di Economia e Management delle Aziende e dei Servizi Pubblici e di Economia delle Pubbliche Amministrazioni e Smart Cities presso il Dipartimento di Scienze dell'Economia dell'Università del Salento.*

CARMINE VIOLA, *Professore Associato di Economia e Management delle Amministrazioni Pubbliche presso il Dipartimento di Scienze dell'Economia dell'Università del Salento.*

MARCO BENVENUTO, *Professore Aggregato di Public Management presso il Dipartimento di Scienze dell'Economia dell'Università del Salento.*

FABIO DE MATTEIS, *Professore Associato di Economia aziendale e di Economia delle aziende pubbliche presso il Dipartimento Jonico in "Sistemi Giuridici ed Economici del Mediterraneo: Società, Ambiente, Culture" dell'Università degli studi di Bari.*

DANIELA PREITE, *Professore Associato di Business Administration and Accounting presso l'Università degli Studi di Milano e Affiliate Professor di Financial Accounting presso SDA Bocconi School of Management dell'Università Luigi Bocconi.*

ALESSANDRA TAFURO, *Professore Associato di Economia Aziendale presso il Dipartimento di Scienze dell'Economia dell'Università del Salento.*

Nell'attuale contesto socio-economico le amministrazioni pubbliche svolgono un ruolo strategico nel supportare la competitività del Paese e nel promuovere la sostenibilità sociale, economica e ambientale.

La consapevolezza di dover migliorare la funzionalità delle istituzioni pubbliche ha implicato una lenta e costante trasformazione basata sull'introduzione e la conseguente diffusione all'interno delle medesime amministrazioni dei principi aziendalistici; questi ultimi sono stati utili a coniugare la legittimità e la correttezza dell'azione amministrativa con l'efficacia delle politiche di intervento pubblico, con l'efficienza nell'impiego delle risorse e con l'economicità della gestione.

È divenuto necessario investire in tecniche e strumenti di gestione, quali la reingegnerizzazione dei processi, il *service quality management*, la pianificazione strategica, il controllo di gestione, la valutazione delle *performance*. È stato altresì utile adottare nuovi modelli organizzativi con i quali esternalizzare attività e servizi privilegiando, in particolare, il partenariato pubblico-privato.

Di pari passo, si è resa necessaria l'implementazione di un sistema informativo contabile adeguato a supportare i processi decisionali volti sia a definire servizi più idonei per il soddisfacimento delle attese dei cittadini-utenti che ad incrementare il valore pubblico generato.

ISBN 979-12-5965-361-1



€ 30,00



CACUCCI  EDITORE
BARI

Antonio Costa, Francesco Natale, Carmine Viola,
Marco Benvenuto, Fabio De Matteis,
Daniela Preite, Alessandra Tafuro

L'AZIENDA PUBBLICA

Economia e Management

La Collana "Studi e Ricerche Aziendali" accoglie pubblicazioni scientifiche di carattere teorico ed empirico rientranti nell'ambito delle discipline dell'Economia Aziendale. Essa accoglie lavori provenienti da studiosi italiani e stranieri (in lingua italiana e in lingua inglese) caratterizzati da originalità e rigore metodologico, con esclusione di volumi didattico-divulgativi. La Collana si suddivide in due serie:

1) La serie *Studi Istituzionali*, destinata ad accogliere lavori di tipo generalista sui temi dell'Economia Aziendale e della Ragioneria.

2) La serie *Ricerche e Approfondimenti Tematici*, rivolta ad accogliere ricerche teoriche e sperimentali, focalizzate su temi specifici dell'Accounting, del Controllo Direzionale, della Gestione, del Management e della Storia della Ragioneria.

Collana di Studi e Ricerche Aziendali

La Collana di “**Studi e Ricerche Aziendali**” accoglie pubblicazioni scientifiche di carattere teorico ed empirico rientranti nell’ambito delle discipline dell’Economia Aziendale. Essa accoglie lavori provenienti da studiosi italiani e stranieri (in lingua italiana e in lingua inglese) caratterizzati da originalità e rigore metodologico, con esclusione di volumi didattico-divulgativi. La Collana si suddivide in due serie:

- 1) la serie **Studi Istituzionali**, destinata ad accogliere lavori di tipo generalista sui temi dell’Economia Aziendale e della Ragioneria.
- 2) la serie **Ricerche e Approfondimenti Tematici**, rivolta ad accogliere ricerche teoriche e sperimentali, focalizzate su temi specifici dell’Accounting, del Controllo Direzionale, della Gestione, del Management e della Storia della Ragioneria.

I lavori proposti saranno inizialmente vagliati dal Direttore, coadiuvato dai Membri del Comitato Scientifico, secondo le specifiche competenze, al fine di valutare se possiedono le caratteristiche necessarie per l’inserimento in Collana. Per i volumi della Serie Ricerche e Approfondimenti Tematici è, inoltre, previsto un doppio referaggio anonimo in conformità ai criteri internazionali, con la seguente cadenza temporale:

- la prima fase di valutazione ad opera dei Reviewer da svolgersi entro 60 giorni dalla data di ricezione dei lavori;
- la seconda fase di valutazione (eventuale) da parte dei Reviewer da completarsi entro 20 giorni dalla ricezione del lavoro rivisto.

Tutti i volumi avranno i codici ISBN e DOI.

Le proposte per la pubblicazione devono essere inviate all’attenzione del Direttore Scientifico della Collana (stefano.adamo@unisalento.it)

Direttore Scientifico:

Stefano Adamo (Università del Salento)

Comitato Scientifico:

David Alexander (Emeritus - University of Birmingham); Nunzio Angiola (Università di Foggia); Maura Campra (Università del Piemonte Orientale); Augusta Consorti (Università di Chieti-Pescara); Stefano Coronella (Università Parthenope Napoli); Antonio Costa (Università del Salento); Luciano D’Amico (Università di Teramo); Roberto Di Pietra (Università di Siena); Alberto Incollingo (Università Vanvitelli Napoli III); Alessandro Lai (Università di Verona); Alessandro Mechelli (Università Tuscia Viterbo); Anna Lucia Muserra (Università di Bari); Antonella Paolini (Università di Macerata); Paolo Ricci (Università Federico II Napoli); William Claude Rivenbark (University of North Carolina); Mauro Romano (Università di Bari); Ugo Sostero (Università Cà Foscari Venezia)

Comitato Editoriale:

Roberta Fasiello (Università del Salento) - Coordinatrice

Piervito Bianchi (Università di Foggia); Fabio Caputo (Università del Salento); Francesca Imperiale (Università del Salento); Francesca Magli (Università Bicocca Milano); Guido Migliaccio (Università di Benevento); Michela Soverchia (Università di Macerata); Mario Turco (Università del Salento)

**ANTONIO COSTA, FRANCESCO NATALE, CARMINE VIOLA,
MARCO BENVENUTO, FABIO DE MATTEIS,
DANIELA PREITE, ALESSANDRA TAFURO**

L'AZIENDA PUBBLICA
Economia e Management

CACUCCI  EDITORE
BARI

L'Archivio della Casa Editrice Cacucci, con decreto prot. n. 953 del 30.3.2022 della Soprintendenza Archivistica e Bibliografica della Puglia-MiC, è stato dichiarato **di interesse storico particolarmente importante** ai sensi degli articoli 10 c. 3, 13, 14 del d. lgs. n. 42/2004.

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

La presente monografia è stata sottoposta ad una procedura di valutazione secondo il sistema di *peer review* a doppio cieco esterno. Gli atti della procedura di revisione sono consultabili presso il Direttore.

© 2024 Cacucci Editore – Bari
Via Nicolai, 39 – 70122 Bari – Tel. 080/5214220
<http://www.cacucci.it> e-mail: info@cacucci.it

Ai sensi della legge sui diritti d'Autore e del codice civile è vietata la riproduzione di questo libro o di parte di esso con qualsiasi mezzo, elettronico, meccanico, per mezzo di fotocopie, microfilms, registrazioni o altro, senza il consenso dell'autore e dell'editore.

INDICE

PREFAZIONE	9
------------	---

CAPITOLO I

L'AZIENDA PUBBLICA E I SUOI PROCESSI EVOLUTIVI

di Antonio Costa

1.1.	Il <i>new public management</i> e le aziende pubbliche del futuro	11
1.2.	Il processo di aziendalizzazione	15
1.3.	Il processo di privatizzazione	22
1.4.	L'azienda pubblica e le diverse tipologie aziendali	23
1.5.	Le finalità aziendali e la teoria del valore	30
1.6.	I caratteri generali delle aziende	37
1.7.	La struttura aziendale e il suo sistema di relazioni	41

CAPITOLO II

DINAMICHE E PROSPETTIVE NEL CONCETTO DI VALORE PUBBLICO

di Carmine Viola

2.1.	Il concetto di "valore pubblico"	49
2.2.	I <i>driver</i> del valore pubblico	56
2.3.	La misurazione del valore pubblico prodotto: l'efficienza come elemento chiave per la creazione di valore pubblico	62
2.4.	Trasparenza e rendicontazione: il dibattito pubblico come strumento della partecipazione dei cittadini	65
2.5.	L'asimmetria informativa nell'Amministrazione Pubblica: sfide e implicazioni	74

CAPITOLO III

L'ORGANIZZAZIONE DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE
E LA GESTIONE STRATEGICA DELLE RISORSE UMANE*di Marco Benvenuto*

3.1.	L'organizzazione nel sistema aziendale delle amministrazioni pubbliche	89
3.2.	La complessità del cambiamento organizzativo: fattori e dimensioni	92
3.3.	Le variabili della complessità nel cambiamento organizzativo	100
3.4.	La gestione del cambiamento nell'azienda pubblica: analisi delle prospettive	102
3.5.	<i>Policy</i> , amministrazione e organizzazione: dinamiche, sfide e implicazioni	107
3.6.	Il coordinamento delle variabili organizzative	109

CAPITOLO IV

LA GESTIONE DELL'AZIENDA PUBBLICA.
POLITICHE DI *SERVICE MANAGEMENT* E PROCESSI DI
INNOVAZIONE DIGITALE*di Francesco Natale – Alessandra Tafuro*

4.1.	La gestione delle aziende pubbliche e il processo di creazione del valore pubblico	115
4.2.	Le caratteristiche distintive della gestione	120
4.3.	Le politiche di <i>service management</i> nelle amministrazioni pubbliche	123
4.4.	Le diverse modalità di gestione dei servizi pubblici	129
4.5.	La strategia di esternalizzazione dei servizi pubblici e il suo processo decisionale	132
4.6.	Il processo di " <i>contracting in</i> " dei servizi pubblici: le società <i>in house</i> e le agenzie	136
4.7.	Il ricorso alle <i>partnership</i> pubblico-privato	139
4.8.	La gestione associata dei servizi pubblici: convenzioni, unioni e fusioni	146
4.9.	L'innovazione digitale nella gestione dei servizi pubblici	149
4.9.1.	Le <i>Smart Cities</i> per innovare e ripensare le città e i territori	153
4.9.2.	Gli elementi fondanti delle <i>Smart Cities</i>	157

- 4.9.3. Il modello gestionale delle amministrazioni pubbliche locali nell'ottica della *Smart City* 163

CAPITOLO V

LA GESTIONE FINANZIARIA E GLI STRUMENTI DI FINANZIAMENTO A SOSTEGNO DELLE POLITICHE DI INVESTIMENTO

di Francesco Natale – Alessandra Tafuro

- 5.1. La gestione finanziaria e i modelli di finanza pubblica 175
- 5.2. Il sistema di finanziamento delle amministrazioni pubbliche 179
- 5.3. Il processo decisionale nelle politiche di investimento pubblico 185
- 5.4. I finanziamenti europei a sostegno degli investimenti pubblici 201
- 5.5. Gli strumenti di finanziamento basati sul partenariato pubblico-privato 206
- 5.5.1. *Il project finance* 209
- 5.5.2. Altre forme innovative di finanziamento 218

CAPITOLO VI

IL PROCESSO DECISIONALE E IL SISTEMA DI PROGRAMMAZIONE NELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

di Francesco Natale

- 6.1. Le determinanti e i modelli del processo decisionale 223
- 6.2. Il posizionamento strategico delle amministrazioni pubbliche 229
- 6.3. Il sistema di programmazione aziendale: dalla strategia all'azione 233
- 6.4. La pianificazione strategica nel governo della complessità 239
- 6.5. La programmazione gestionale: metodologie e strumenti 244

CAPITOLO VII

LE RILEVAZIONI CONTABILI E IL BILANCIO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

di Antonio Costa – Fabio De Matteis – Daniela Preite

- 7.1. Il sistema delle rilevazioni aziendali 252
- 7.2. Contabilità finanziaria e contabilità economico-patrimoniale: fine oggetto e metodo 256

7.3.	Le rilevazioni preventive: il bilancio di previsione	264
7.3.1.	Caratteri e principi del bilancio	264
7.3.2.	Gli equilibri finanziari	268
7.3.3.	La struttura del Bilancio di Previsione	269
7.4.	Le rilevazioni concomitanti	272
7.4.1.	Le rilevazioni elementari e complesse	272
7.4.2.	Le rilevazioni concomitanti nel sistema finanziario	274
7.4.3.	Le rilevazioni concomitanti nel sistema patrimoniali	276
7.4.4.	Le variazioni di bilancio	277
7.5.	Le rilevazioni consuntive, il rendiconto e i risultati di sintesi	278
7.5.1.	Struttura del rendiconto: conto del bilancio, conto del patrimonio, conto economico	279
7.6.	I limiti del sistema di contabilità finanziaria	283
7.7.	Verso un sistema integrato di contabilità	286
7.8.	La revisione nelle aziende pubbliche	287

CAPITOLO VIII

IL SISTEMA DEI CONTROLLI E IL *PERFORMANCE MANAGEMENT* NELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

di Carmine Viola

8.1.	Introduzione al sistema dei controlli	297
8.2.	<i>Performance</i> e valutazione delle pubbliche amministrazioni	299
8.3.	Il sistema di programmazione e controllo nelle aziende pubbliche	304
8.4.	Il <i>Performance Management</i> e il ciclo della performance nella Pubblica Amministrazione	312
8.5.	I criteri di valutazione	316
8.6.	Le sfide della Pubblica Amministrazione per il valore pubblico	319

PREFAZIONE

Le amministrazioni pubbliche sono chiamate a sviluppare un'agenda condivisa volta a definire politiche di risposta per gestire e affrontare adeguatamente le sfide emergenti. La qualità dell'agire delle amministrazioni pubbliche diventa così fattore determinante per il progresso sociale, culturale ed economico delle nazioni.

In questo contesto, l'analisi delle amministrazioni pubbliche riveste un ruolo di fondamentale importanza. Esaminare il loro funzionamento da diverse prospettive offre una visione completa e approfondita della loro rilevanza e influenza nelle dinamiche socio-economiche contemporanee.

Il volume si propone come strumento a supporto della comprensione approfondita delle caratteristiche delle amministrazioni pubbliche, delle sfide manageriali e dei processi di cambiamento nel settore.

L'approccio di tipo induttivo consente di evidenziare l'importanza dello studio delle più rilevanti tematiche rientranti nel management pubblico, esplorando i diversi aspetti e le molteplici prospettive offerte da questo ambito disciplinare di ricerca.

In un contesto sempre più complesso al cui interno operano anche le aziende pubbliche, diventa fondamentale adottare un approccio che ponga al centro il concetto del valore pubblico nel sistema aziendale. La necessità di garantire un'azione di governo efficace ed efficiente si è ormai estesa al settore pubblico; da ciò l'esigenza di assicurare un equilibrio di sistema, obiettivo che richiede a ogni organizzazione di ispirarsi ai concetti di autonomia decisionale ed economicità.

La modernizzazione delle amministrazioni pubbliche e dei soggetti operanti nell'interesse pubblico è un imperativo ineludibile. Il legislatore ha risposto a questa esigenza fondando le nuove norme su principi come investimenti tecnologici, innovazione e adeguamento delle risorse. È evidente anche un crescente interesse per le competenze ma-

nageriali in queste organizzazioni. Se da un lato gli strumenti tecnici e le norme giuridiche forniscono una base essenziale per la gestione, da altro lato, le risorse umane richiedono guida e supporto per raggiungere gli obiettivi aziendali.

L'azienda pubblica costituisce un'importante sotto-area all'interno del vasto campo aziendale. Il suo studio, l'analisi dei suoi obiettivi, delle risorse umane coinvolte, dei processi decisionali e dei sistemi di misurazione, gestione e controllo delle performance rappresentano un rilevante campo di conoscenza e ricerca delle discipline aziendali che si pongono a supporto della managerializzazione delle organizzazioni pubbliche.

In relazione a ciò, lo studio ha privilegiato la trattazione di alcuni specifici argomenti sviluppati da aziendalisti da diverso tempo applicati alle singole tematiche. Il volume intende, quindi, offrire al lettore una sintesi organica di una materia ritenuta sempre più strategica per la competitività del nostro Paese ma, allo stesso tempo, anche importante per la sua rilevanza sociale.

La gestione ottimale delle strutture pubbliche non solo favorisce un migliore utilizzo delle risorse economiche, ma anche il benessere e la qualità della vita delle comunità coinvolte.

Il lavoro è articolato nei seguenti capitoli che delineano chiaramente i caratteri, la struttura e i processi dell'azienda pubblica:

1. L'azienda pubblica e i suoi processi evolutivi
2. Dinamiche e prospettive nel concetto di valore pubblico
3. L'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e la gestione strategica delle risorse umane
4. La gestione dell'azienda pubblica. Politiche di *service management* e processi di innovazione digitale
5. La gestione finanziaria e gli strumenti di finanziamento a sostegno delle politiche di investimento
6. Il processo decisionale e il sistema di programmazione nelle amministrazioni pubbliche
7. Le rilevazioni contabili e il bilancio delle amministrazioni pubbliche
8. Il sistema dei controlli e il *performance management* nelle amministrazioni pubbliche

Desidero esprimere un sentito ringraziamento al prof. Antonio Costa e al Prof. Carmine Viola che, con il prezioso supporto del Prof. Francesco Natale, hanno egregiamente coordinato il gruppo di lavoro e favorito la realizzazione del presente studio.

Collana di Studi e Ricerche Aziendali

diretta da
Stefano Adamo

Serie Studi Istituzionali

1. Nicola DI CAGNO, Stefano ADAMO, Francesco GIACCARI, *L'azienda. Finalità – Struttura – Amministrazione*, 2019
2. Stefano ADAMO, *Dinamica gestionale ed equilibri aziendali nel funzionamento dell'impresa*, 2019
3. Nicola DI CAGNO, Stefano ADAMO, *Il bilancio d'esercizio delle imprese societarie*, 2021
4. Stefano ADAMO, *Le Aziende Sportive. Profili Organizzativi, Gestionali e Contabili*, 2023
5. ANTONIO COSTA, FRANCESCO NATALE, CARMINE VIOLA, MARCO BENVENUTO, FABIO DE MATTEIS, DANIELA PREITE, ALESSANDRA TAFURO, *L'azienda pubblica. Economia e Management*, 2024

Serie Ricerche e Approfondimenti Tematici

1. Simone PIZZI, *La standardizzazione dell'informativa di sostenibilità. Stato dell'arte e profili evolutivi*, 2022
2. Elbano DE NUCCIO, Matteo POZZOLI, *L'armonizzazione dei regimi contabili dell'Unione Europea. Riflessioni e considerazioni sul processo di armonizzazione de jure alla luce anche delle normative emergenziali legate alla pandemia da COVID-19*, 2023
3. Luigino SERGIO, *La fusione di comuni tra risparmi di spesa pubblica e incentivi finanziari*, 2023
4. ALESSANDRA TAFURO, GIUSEPPE DAMMACCO, *Pubblica amministrazione e processo di transizione digitale. Come cambia il governo, la governance, l'accounting e l'accountability nelle PA*, 2023