



# ECONOMIA DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

## LEZIONE 1 - ECONOMIA, AZIENDA, AMMINISTRAZIONE

### Introduzione

Benvenuti!

In questa lezione di Economia delle Amministrazioni Pubbliche.

Nella prima lezione, in particolare, andremo ad approfondire i concetti di:

- economia, azienda e amministrazione
- le tre tipologie di azienda
- la finalità di creazione del valore

Bene, non ci resta che cominciare...

### Economia, azienda, amministrazione

Economia è la scienza che studia le modalità di allocazione di risorse limitate tra usi alternativi, al fine di massimizzare il valore creato.

Le **persone** perseguono molteplici fini. Il perseguimento di tali fini suscita **bisogni**, per soddisfare alcuni dei quali le persone svolgono attività economica (produzione e consumo di beni economici). Gran parte dell'attività economica si svolge in famiglie, imprese, amministrazioni pubbliche e aziende non profit. Sono beni economici le merci e i servizi utili per il soddisfacimento dei bisogni delle persone e scarsi rispetto alle esigenze.

### Le persone

Le persone sono al centro dell'attività economica: questa è svolta dalle persone per le persone. Le persone si intendono nella loro interezza con fini materiali, sociali, spirituali; sono membri di famiglie e di altre società umane. Le persone sono orientate al benessere individuale, ma ispirate anche da principi di solidarietà e di altruismo.

### I bisogni

I bisogni – definiti come mancanza, reale o percepita – sono naturali o sociali, primari o voluttuari, comunque dinamici e soggetti ad apprendimento. La piramide di Maslow illustra la loro disposizione in gerarchia.



## Le tre tipologie di azienda

È possibile distinguere tre tipologie di azienda:

- Azienda for profit (ovvero impresa)
- Azienda non profit
- Azienda pubblica

## La creazione di valore

La finalità primaria di ogni azienda, pubblica o privata che sia, è la creazione di valore, che essa raggiunge mediante la dinamica degli andamenti:

- Economici
- Finanziari
- Tecnici
- Patrimoniali
- organizzativi.

Il valore creato è tale solo se si tratta di **valore sostenibile**; non può né deve contrastare con le esigenze degli stakeholder o con il benessere sociale.

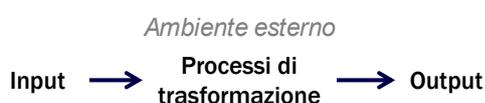
In altri termini, tutte le aziende, delle diverse classi o di diversa natura, hanno il medesimo fine generale: concorrere al progresso economico e sociale delle comunità locali, nazionali e sovranazionali. Tuttavia, esse hanno differenti fini specifici in quanto svolgono diverse funzioni nell'ambito della catena dei processi economici di produzione di ricchezza, consumo, risparmio, investimento. Questi **fini diretti** ci consentono di distinguere tra imprese, aziende non profit e amministrazioni pubbliche.

## Le imprese e il valore economico

L'impresa è un'azienda che si colloca sul mercato operando in condizioni di competizione. Essa ha responsabilità sociali; non ha invece fini sociali diretti. La logica delle aziende private for profit è quella di svolgere attività che sono ritenute economicamente convenienti (sulla base di ragionevoli previsioni economiche).

## L'impresa e la creazione di valore

L'impresa genera valore economico attraverso il processo di trasformazione delle risorse in nuovi prodotti (tangibili o intangibili). Un'impresa crea valore se il valore di mercato dei prodotti/servizi offerti è superiore al valore di mercato delle risorse impiegate nel processo di trasformazione e se il valore delle risorse in output è superiore a quello delle risorse in input.





## Il terzo settore

Le aziende non profit, altrimenti dette di terzo settore, hanno avuto storicamente una funzione residuale: intervenire in ambiti non interessanti per il mercato e non coperte dall'intervento pubblico. La loro capacità di accedere alle risorse (ad esempio donazioni o volontariato) è largamente condizionata dall'efficienza dei processi produttivi e dall'efficacia dell'azione. Assumono quindi rilevanza i sistemi informativi.

Spesso (ed erroneamente) si pensa che non sia rilevante la dimensione economica o che non ci si debba preoccupare dell'efficienza economica o di produrre utili.

Rispetto alle amministrazioni pubbliche, sono private (o miste), non raccolgono contributi in modo coattivo e non si sviluppano per realizzare un determinato modello politico della società.

Rispetto all'impresa, non hanno il fine di produrre remunerazioni per tutti i fattori di produzione (interessi particolari e privati) secondo i livelli di mercato. Alcuni rinunciano del tutto alla remunerazione (volontari). Altri accettano remunerazioni inferiori a quelli di mercato: dipendenti o conferenti di capitali di prestito.

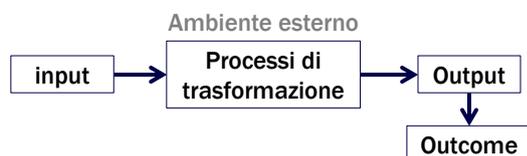
## Le amministrazioni pubbliche e il valore pubblico

La logica delle aziende pubbliche è quella di svolgere attività che siano socialmente rilevanti e politicamente convenienti ed accettabili (sulla base delle diverse interpretazioni delle funzioni pubblicistiche).

La valutazione del grado di economicità appare tanto più difficile e soggettiva quanto più l'azienda opera in assenza del mercato, che assegna un prezzo ai beni acquistati e venduti dall'azienda.

Per alcuni tipi di azienda, come quelle pubbliche e non profit, il valore è misurato non da scambi, ma come impatto sull'interesse generale (valore pubblico).

## La misurazione delle performance nelle amministrazioni pubbliche



La misurazione delle performance nelle amministrazioni pubbliche. Innanzitutto, è fondamentale la valutazione della rilevanza degli obiettivi rispetto ai bisogni. Obiettivi non rilevanti o non prioritari possono essere realizzati con efficienza ed efficacia senza tuttavia generare valore pubblico. In secondo luogo, gli input includono categorie molto diverse tra loro: risorse finanziarie provenienti dai tributi o meno, risorse fisiche e materiali come gli immobili e risorse umane. Con particolare riferimento a queste ultime, una misurazione quantitativa rischia di essere poco significativa se operata in modo legato da considerazioni di natura qualitativa riguardanti le competenze e le conoscenze.



Anche gli output, ma soprattutto gli outcome, presentano, nelle amministrazioni pubbliche, difficoltà di misurazione ben più problematiche di quelle incontrate con riferimento alle imprese. Ad esempio, il fatturato rappresenta un indicatore di immediata misurabilità che è al contempo significativo per valutare il successo dell'operare di un'impresa. In presenza di un'inflazione trascurabile, le vendite porteranno a buoni livelli di profitto e dividendi. Nel caso di un'amministrazione pubblica, persino del tipo che eroga servizi finali ai cittadini come un ospedale, una scuola o un'università, l'impatto dell'output sui bisogni (qualità della vita dopo le dimissioni dall'ospedale o opportunità d'impiego dopo la laurea) è l'indicatore di performance più significativo, ma al contempo il più difficile da interpretare. Questo per una serie di motivi. L'impatto è spesso di natura sociale più che economica, si manifesta solo dopo un certo lasso di tempo, e dipende dal contesto tanto quanto dall'azione dell'amministrazione pubblica sull'area del bisogno.

È inoltre opportuno includere qualche riflessione sugli elementi di contesto, e i vincoli e le opportunità che ne derivano. Elementi di particolare rilevanza includono l'architettura del sistema di aziende ed amministrazioni pubbliche, la cultura amministrativa e la diffusione dell'utilizzo di formule istituzionali innovative (quali l'esternalizzazione, le partnership pubblico-privato).

Nel modello si distinguono i processi istituzionali e manageriali, spesso di natura trasversale a più amministrazioni, dalle attività e singole procedure che hanno luogo nel corso della trasformazione di input in output. Bisogna tuttavia riconoscere che non sempre esiste una chiara distinzione tra attività, output e outcome. È sufficiente per ora notare che mentre le attività hanno ricevuto un'attenzione crescente nelle analisi di produttività, lo stesso non si può dire per i processi, che tuttavia occupano un posto centrale nel modello interpretativo che accompagna la ricerca.

Si nota che la sequenza input – processi – output descrive il ciclo politico da un punto di vista operativo ma ha anche una controparte di natura finanziaria: l'analisi della spesa pubblica può offrire informazioni e misure interessanti in ogni fase di tale ciclo. Infine, si osservi come la misurazione dello stesso fenomeno – ad esempio, l'e-government o la regolazione – può essere misurata dal punto di vista dell'input, del processo, dell'output o dell'outcome.

## Le amministrazioni pubbliche come oggetto di studio

Le amministrazioni pubbliche sono oggetto di studio di diverse discipline:

- Sociologia: studio delle diverse forme di organizzazione sociale
- Scienza della politica: studio delle forme di organizzazione sociale politicamente organizzate
- Diritto: studio dei sistemi di regole codificate che qualificano le diverse forme di Stato e le modalità di esercizio del potere
- Economia (micro e macroeconomia): studio degli equilibri economici di sistema a diverso livello.
- Economia aziendale: studia i processi economici interni degli enti/istituti in cui si articola il sistema pubblico, le loro relazioni economiche con gli altri soggetti esterni, i principi per perseguire l'equilibrio economico della singola azienda.

Tradizionalmente, lo studio delle amministrazioni pubbliche ha privilegiato la dimensione istituzionale e quella politica. Inoltre, a differenza degli altri approcci, la particolarità di quello **economico-aziendale** è di considerare ciascuna amministrazione pubblica anziché in modo aggregato il sistema di cui ne fa



parte. Focus delle discipline aziendali è la migliore combinazione di risorse limitate rispetto ai bisogni per aumentarne l'utilità e il valore. L'approccio economico-aziendale postula che le aziende hanno come fine ultimo di concorrere al progresso della società, creando valore, e non la massimizzazione del profitto/interesse di un soggetto. L'economia aziendale postula la classica tripartizione delle attività: gestione, rilevazione e organizzazione.

L'economia aziendale ha origine nell'elaborazione dei sistemi contabili a partire da Luca Pacioli (1445-1517), a cui fanno seguito la teoria sulle condizioni di economicità (Besta; fine '800, primi '900; Zappa; '30), l'identità e l'autonomia dell'azienda rispetto ai soggetti che la compongono. L'economia aziendale si qualifica come disciplina economica di seconda approssimazione a differenza di micro e macroeconomia basate su concetti astratti e univoci.

Tra le diverse motivazioni che hanno portato a dare maggiore rilievo al modello aziendale vale la pena di menzionare:

- Il crescente peso del settore pubblico nell'economia;
- Il basso livello di produttività del settore pubblico;
- La rilevanza dell'efficacia dell'amministrazione pubblica per la competitività internazionale del Paese;
- La maggiore attenzione alla qualità della vita, sempre più riconducibile alla qualità dei servizi e delle politiche pubbliche;
- Il crescente peso della qualità delle amministrazioni nell'influenzare il consenso politico.

## Conclusioni

Bene, siamo giunti alla fine di questa videolezione.

Ti ricordo che abbiamo approfondito i concetti di:

- economia, azienda e amministrazione
- le tre tipologie di azienda
- la finalità di creazione del valore

Grazie per l'attenzione!