



**UNIVERSITÀ
DEL SALENTO**

FACOLTA' DI ECONOMIA

CORSO DI LAUREA SPECIALISTICA IN MANAGEMENT AZIENDALE

Indirizzo in Public Management

Economia e Management delle Aziende e dei Servizi Pubblici
(a.a. 2019-2020)

INTRODUZIONE AL CORSO

A cura di
Prof. Francesco Natale

L'ECONOMIA AZIENDALE: principi generali

Le scienze economiche hanno come oggetto comune le attività di produzione e di consumo dei beni e dei servizi atti a soddisfare i bisogni delle persone e si articolano in due rami:

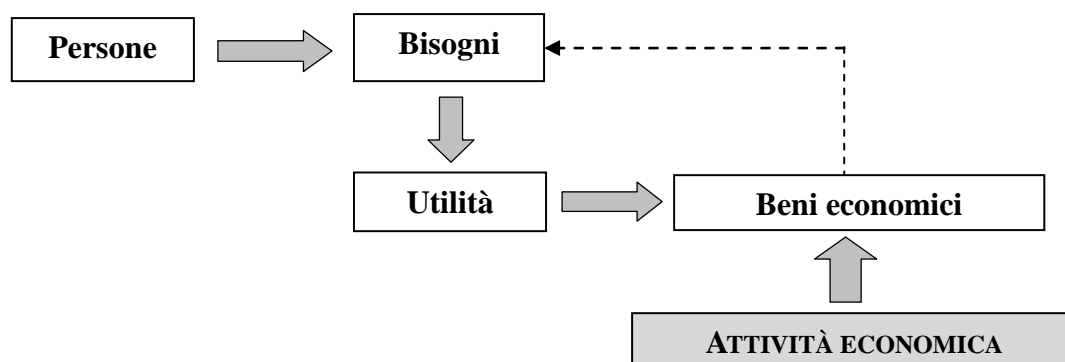
- l'**economia politica** che osserva i fenomeni economici propri dei grandi aggregati regionali, nazionali ed internazionali, cioè si occupa dello studio dei rapporti che vengono a crearsi tra le varie unità attuanti la produzione o il consumo in una data collettività. Oggetto delle sue indagini è un ampio campo economico, quello di una collettività sociale, proponendosi di conoscere come nell'ambito di tale collettività si svolge la produzione e il consumo dei beni e come si raggiunga un equilibrio fra codesti due momenti essenziali dell'attività economica. L'economia politica, dunque, ci appare come una scienza "macro-economica", ossia come lo studio di campi economici vasti, alla cui formazione concorrono quei campi piccoli che sono le aziende;
- l'**economia aziendale** che analizza i fenomeni economici nelle manifestazioni delle singole aziende, delle classi e degli aggregati particolari di aziende, così come dell'ambiente in cui le aziende operano. Essa ha come riferimento l'azienda (di produzione e di consumo) della quale studia i comportamenti e le condizioni che ne garantiscono la funzionalità economica. Quindi, l'economia aziendale, osservando le manifestazioni di vita dell'azienda, esamina diversi aspetti che riguardano:
 - l'**organizzazione** che analizza le modalità di definizione delle azioni da compiere per realizzare i processi produttivi all'interno di un'azienda, la loro distribuzione ai diversi livelli della struttura aziendale ed il loro coordinamento;
 - la **gestione**, ovvero le operazioni compiute per il raggiungimento dei fini aziendali;
 - la **rilevazione**, cioè la documentazione dell'attività svolta, la raccolta dei dati, la loro elaborazione e rappresentazione attraverso determinate metodologie contabili.

L'attività economica

Le persone perseguono finalità di varia specie e di vario grado. Il perseguimento di tali fini suscita **bisogni illimitati**. I bisogni necessitano, per essere soddisfatti, di beni (utilità) che, prevalentemente, non esistono in natura. La disponibilità di tali beni può derivare soltanto dallo svolgimento di un'attività a tale scopo dedicata, riservando ad essa **risorse specifiche limitate** (fattori produttivi).

L'**attività economica** consiste, pertanto, nel complesso delle azioni coordinate necessarie alla produzione e al consumo dei beni economici destinati al soddisfacimento dei bisogni.

Il principio cardine della teoria economica è il "**principio del minimo mezzo**", ovvero del massimo risultato o di efficienza.



Le attività di produzione e di consumo

L'attività economica è finalizzata alla produzione dei beni economici (prodotti e servizi) idonei a soddisfare i bisogni, alla quale si associa un'ulteriore fase, di consumo, in cui i beni economici vengono effettivamente impiegati ed utilizzati per soddisfare tali bisogni.

La **produzione** e il **consumo** sono i due momenti fondamentali dell'attività economica.

Le fasi della produzione e del consumo, un tempo, non erano separate né concettualmente né materialmente. Nei primordi infatti, l'attività economica si svolgeva internamente nel gruppo sociale più piccolo e più naturale: la **famiglia**. Essa produceva i mezzi che erano indispensabili alla soddisfazione dei bisogni dei suoi componenti, divenendo un'unità economica compiuta, ovvero autarchica. Col trascorrere del tempo, numerosi fattori di cambiamento, quali:

1. la crescita dei bisogni;
2. la scoperta di nuove tecnologie e l'impiego di strumenti sempre più efficienti;
3. la divisione del lavoro;
4. l'introduzione della moneta e la conseguente diffusione degli scambi;

hanno progressivamente comportato il trasferimento dell'attività economica all'interno di strutture, ovvero di organismi più o meno complessi (istituti), nei quali è organizzata l'attività di produzione e/o quella di consumo.

Quindi l'azienda può essere definita come:

«qualsiasi organismo in grado di svolgere un'attività di produzione e/o di consumo».

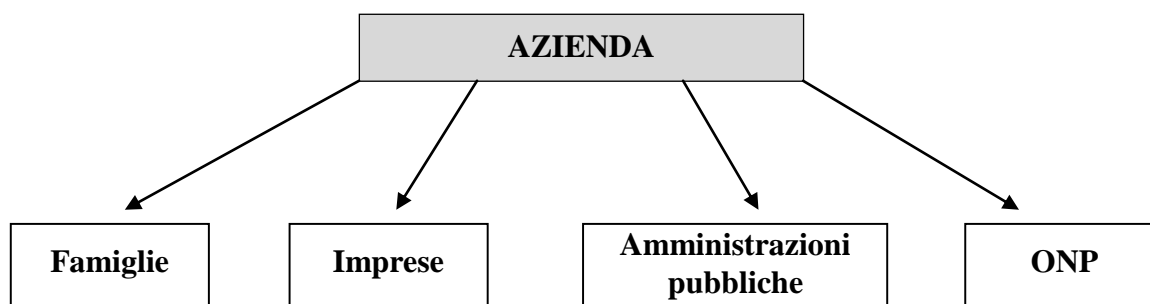
L'azienda

L'attività economica, come sopra definita, si svolge tipicamente in istituti, ovvero società umane. In particolare, un istituto è un insieme articolato di interessi e si identifica in un gruppo di persone che si associano per realizzare un bene comune che altrimenti non sarebbero in grado di conseguire. Si presenta dunque come complesso di elementi e di fattori, di energie e di risorse personali e materiali. Gli istituti fondamentali nei quali l'attività economica si svolge sono:

- a. le famiglie;
- b. le imprese;
- c. le amministrazioni pubbliche;
- d. le organizzazioni non profit.

Ciò premesso:

l'azienda è l'ordine strettamente economico di un istituto,
ossia l'insieme degli accadimenti economici disposti ad unità secondo proprie leggi.



Le tipologie aziendali

La distinzione tra “unità di produzione” e “unità di consumo” costituisce la classificazione più immediata, volta a distinguere le diverse entità in relazione al tipo di attività economica svolta. Da ciò deriva la tradizionale distinzione in:

- **aziende di produzione** (*ordine economico delle imprese*), le quali soddisfano in modo indiretto i bisogni, in quanto svolgono la funzione di produrre beni e servizi diretti allo scambio. Le aziende di produzione vengono istituite e rette allo scopo preminente di conseguire un lucro, o risultato economico positivo. Il lucro non costituisce l'unico obiettivo per il quale l'azienda di produzione viene costituita ma, si può asserire senza alcun dubbio che, in linea di principio, esso rappresenta l'obiettivo prevalente essendo la variabile determinante che spinge l'imprenditore alla costituzione ed alla conduzione di un'azienda;
- **aziende di consumo o di erogazione** (*ordine economico delle famiglie, delle amministrazioni pubbliche e delle organizzazioni non profit*) che utilizzano, in relazione a proprie finalità, i beni e servizi disponibili per il diretto soddisfacimento dei bisogni, secondo parametri di efficienza economica. Si tratta, pertanto, di aziende che non hanno scopo di lucro.

Le **aziende di consumo** si distinguono nelle seguenti categorie:

1. AZIENDE DI CONSUMO

Le aziende di consumo svolgono un'attività di raccolta e impiego di mezzi al fine di soddisfare i bisogni delle persone che costituiscono le medesime aziende. L'*azienda familiare* rappresenta quell'azienda nella quale l'attività di soddisfacimento dei bisogni avviene utilizzando i mezzi provenienti dai redditi da lavoro o patrimoniali o ancora dallo svolgimento di attività imprenditoriali riconducibili ad uno o più componenti familiari.

2. AZIENDE DI EROGAZIONE IN SENSO STRETTO

Le aziende di erogazione in senso stretto sono quelle aziende in cui i mezzi acquisiti vengono erogati per il soddisfacimento dei bisogni di persone esterne alle stesse aziende. Una particolare tipologia di aziende di pura erogazione è rappresentata dalle *aziende non profit* che nascono e si sviluppano in seguito all'iniziativa di gruppi di persone fisiche che spontaneamente ed autonomamente impiegano risorse per rendere economicamente sostenibili e socialmente utili attività giudicate coerenti con i valori individuali dei soggetti stessi. Nelle ONP il profitto viene interamente reinvestito nell'attività aziendale.

3. AZIENDE COMPOSTE PUBBLICHE

Le aziende composte pubbliche si caratterizzano per la particolare caratteristica di coniugare sia processi di produzione che processi di consumo della ricchezza. Sono da considerarsi tali le *amministrazioni pubbliche* (amministrazioni dello Stato, Regioni, enti locali, aziende sanitarie, enti previdenziali, camere di commercio, università, istituzioni scolastiche).



Le finalità aziendali

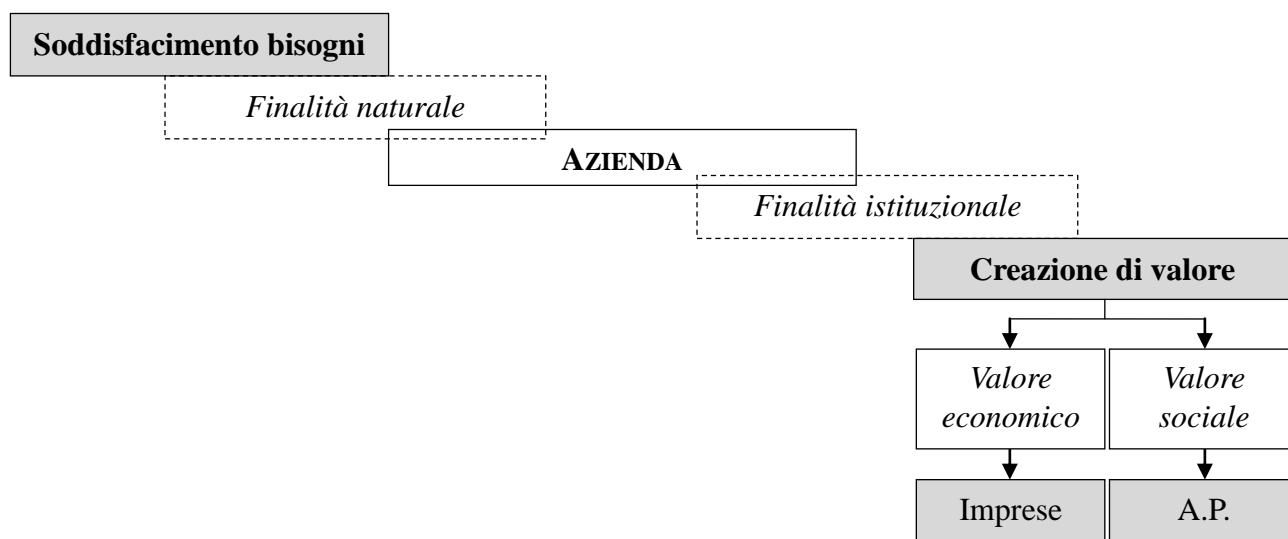
Le aziende sono da considerarsi come sistemi complessi diretti allo svolgimento di un'attività economica al fine della **creazione di valore**.

Si potrebbe affermare che l'azienda rappresenta lo “strumento” mediante il quale l'uomo esercita l'attività di soddisfacimento dei bisogni secondo modalità economiche, ovvero svolgendo processi produttivi e/o di consumo, fondati su percorsi amministrativamente razionali. Ciò premesso, è possibile identificare nell'azienda una finalità naturale o originante ed una finalità istituzionale:

- la **finalità naturale** di ciascun ordine di istituto è rappresentata dal soddisfacimento dei bisogni umani che, comportando la necessità di percorsi razionali e organizzati (attività economica), trova nell'azienda lo strumento più adeguato;
- la **finalità istituzionale** di ogni azienda, invece, si riflette nella capacità di organizzare e attuare processi di produzione e/o consumo in grado di creare durevolmente valore.

Per le imprese il “valore” ha una connotazione strettamente economica, mentre nelle amministrazioni pubbliche il valore è di tipo sociale.

Più precisamente, mentre nelle **imprese** il fine immediato è quello di aumentare il valore complessivo come differenza tra valore di scambio dei beni impiegati nel processo produttivo e valore di scambio dei beni prodotti, nelle **aziende pubbliche** l'obiettivo principale è quello di trasformare la ricchezza in altri tipi di valori definibili sociali, ovvero: utilità percepita dalla collettività o dall'individuo come stato di benessere determinato dai bisogni soddisfatti, miglioramento della qualità della vita, creazione di externalità positive.



Il soggetto aziendale

Con l'espressione “**soggetto aziendale**” si intende identificare il soggetto che concepisce il progetto aziendale e conferisce, in tutto o in parte, i mezzi necessari per lo svolgimento dello stesso, predisponendo la struttura aziendale e organizzando il relativo funzionamento. Il concetto di soggetto aziendale può articolarsi in due differenti sfere, peraltro spesso coincidenti, atte a distinguere la *connotazione giuridico-formale* dalla *connotazione economico-sostanziale*.

Il **soggetto economico** è rappresentato dalla persona o dal gruppo di persone che detengono il potere volitivo, attraverso cui si controlla il governo dell'azienda.

Per **soggetto giuridico** si intende il soggetto a cui fanno capo i diritti e le obbligazioni derivanti dall'esercizio dell'attività economica d'azienda.

L'azienda di produzione: l'impresa

L'impresa è l'istituto fondamentale per la produzione di beni economici. L'ordine strettamente economico dell'impresa è dunque l'azienda di produzione.

La **finalità istituzionale** dell'impresa è senza alcun dubbio quella di creare durevolmente valore, in termini di produzione ed equa distribuzione di ricchezza, che ne favorisce la sopravvivenza e lo sviluppo nel tempo. Affinché la produzione sia attuata occorre l'impiego di risorse allo scopo destinate, definite fattori produttivi o condizioni primarie di produzione: **capitale** e **lavoro**. Il capitale può essere costituito da disponibilità finanziarie oppure da beni e servizi destinati alla produzione. Mentre il lavoro è ottenuto mediante relazioni di reciproco scambio con le persone che all'impresa dedicano in modo continuativo la propria attività lavorativa.

L'impresa nasce quindi in virtù di un capitale investito, sottratto a scelte alternative, in attesa di adeguata remunerazione. Tale remunerazione, però, è aleatoria in quanto sarà resa possibile solo se l'impresa sarà nella condizione di creare valore. Ciò comporta che è connaturato all'attività d'impresa il rischio, cioè la possibilità che i processi produttivi non si concludano con la creazione del valore sufficiente a remunerare i fattori produttivi, compreso il capitale. Tale concetto di rischio è conosciuto come **rischio economico d'impresa**. Esso trova ragione nel fatto che la gestione di ogni impresa presuppone anteriormente l'impiego di capitale, necessario per acquisire i fattori produttivi, dalla cui conveniente combinazione si deve ottenere la ricchezza sufficiente a rigenerare i fattori produttivi stessi ed in via residuale a remunerare il capitale originario investito.

L'azienda composta pubblica

Tra le aziende di erogazione, l'azienda composta pubblica è il modello più rilevante in quanto rappresenta l'ordine strettamente economico delle amministrazioni pubbliche.

Essa nasce laddove si attui una produzione di servizi pubblici, cioè di servizi diretti a soddisfare bisogni di primario interesse (sanità, lavori pubblici, istruzione, giustizia, difesa, ordine interno, ecc.) che, in quanto necessari, devono essere gestiti in forma pubblica.

Essa acquisisce la qualificazione di azienda composta in quanto si realizzano congiuntamente:

- *processi di produzione*, in senso economico, ossia di cessione dei risultati dell'attività contro il corrispettivo di un "prezzo" (produzione di ricchezza);
- *processi di consumo*, in senso economico, ossia di cessione dei risultati dell'attività senza corrispettivo diretto (consumo di ricchezza).

La **finalità istituzionale** dell'azienda composta pubblica è dunque rappresentata dal soddisfacimento dei bisogni della collettività mediante la produzione e l'erogazione di servizi pubblici. È opportuno distinguere dalle aziende composte pubbliche le cosiddette **imprese pubbliche**, che sul piano dell'analisi economico-aziendale si caratterizzano come "aziende di produzione" aventi, a volte, soggetto giuridico pubblico e, altre volte, soggetto economico pubblico pur essendo dotate di forma giuridica privata. Esse rappresentano lo strumento tramite cui lo Stato, le regioni, le province e i comuni intervengono nell'economia con la produzione e la cessione sul mercato di beni e servizi.

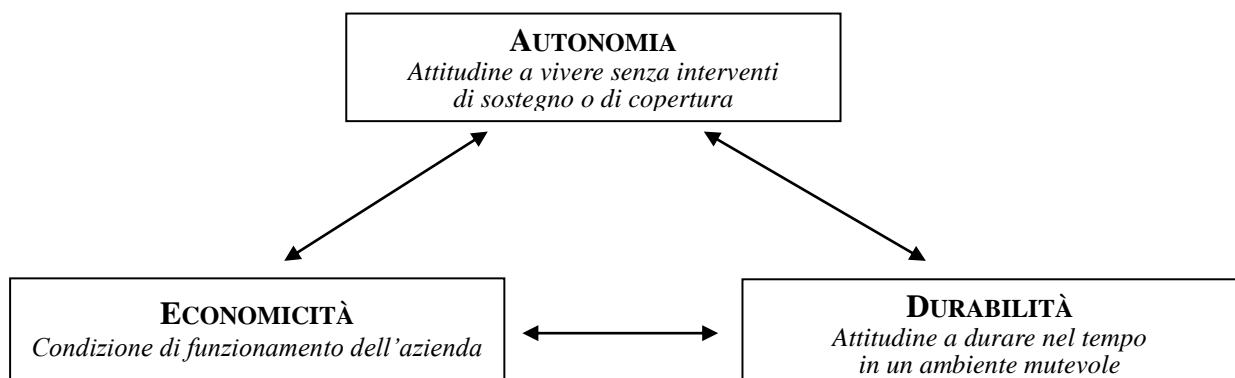
Le Organizzazioni Non Profit

Le ONP trovano il loro sviluppo nell'evoluzione dell'intervento delle amministrazioni pubbliche nell'economia del Paese e nei nuovi vettori presenti nella riforma del *welfare state*. La risposta alle nuove esigenze dello Stato sociale è rappresentata dal tentativo di portare nel pubblico l'efficienza del privato, utilizzando soluzioni organizzative in grado di perseguire questo obiettivo, pur conservando i fini solidaristici che ne sono alla base. Il principio guida che ispira la loro gestione risiede, infatti, nel criterio di massimizzazione del livello di risposta ai bisogni di interesse generale per la collettività senza uno scopo di lucro.

I caratteri generali delle aziende

La dottrina economico-aziendale individua dei caratteri imprescindibili per l'identificazione di una unità aziendale:

- il carattere dell'**autonomia** rappresenta l'aspetto, che più di altri, definisce il livello di "aziendalità" delle singole unità economiche. La possibilità di scegliere e di agire autonomamente, sia a livello istituzionale che a livello gestionale, infatti, è condizione indispensabile per il costituirsi di una vera e propria unità aziendale. Pertanto, il concetto di autonomia deve essere collegato ad uno specifico spazio d'azione dell'azienda, che le consenta di poter influire in modo determinante sui propri risultati economici. In presenza, perciò, di un reale livello di autonomia, ciascuna azienda può sviluppare al suo interno particolari caratteristiche sotto il profilo organizzativo, strategico ed economico, che si concretizzano nella libertà di individuare e di determinare obiettivi e condizioni organizzative più idonee per il perseguimento delle finalità istituzionali; nella possibilità di definire ed attuare le migliori modalità di acquisizione, gestione ed impiego delle risorse; nella scelta autonoma delle più efficaci strategie di produzione ed erogazione di beni e servizi. La possibilità, quindi, di perseguire specifici obiettivi, attraverso la determinazione di specifiche condizioni organizzative ed operative è condizione indispensabile per rispondere adeguatamente alle finalità aziendali e alle peculiari dinamiche ambientali;
- il carattere dell'**unitarietà** contraddistingue tutti i tipi di aziende e riguarda tanto la gestione delle risorse a disposizione, quanto le diverse finalità attese, composte ad unità per effetto del principio del contemperamento degli interessi, il cui rispetto è condizione primaria per il conseguimento dell'economicità;
- il carattere dell'**economicità**, come regola di condotta o di funzionamento dell'azienda nell'istituto, si traduce concretamente nel perseguimento contemporaneo di più fini economici o nel rispetto, in modo simultaneo, di un insieme di condizioni di svolgimento dell'azienda. Il grado di raggiungimento dell'economicità di un'azienda è perciò correlato alle modalità di impiego delle risorse, rispetto ai processi di produzione e/o di consumo, e al confronto rispetto alle finalità che derivano dai compiti istituzionali, nell'ottica di un equilibrio economico-finanziario;
- il carattere della **durabilità** esprime l'attitudine dell'azienda a permanere come entità economica nel tempo, sia pure con modificazioni spesso profonde della sua struttura. In altre parole, l'azienda per essere ordine economico di un istituto – deve essere duratura, deve cioè svolgersi secondo condizioni di vita e di funzionamento tali da consentirle di durare nel tempo, in un ambiente mutevole. Questa caratteristica riguarda in modo particolare le imprese, mentre per le amministrazioni pubbliche rappresenta un requisito di importanza marginale.



L'economicità nelle aziende di produzione

Nell'azienda di produzione, l'**economicità** si concreta nella capacità di produrre ricchezza (profitto) in quantità adeguata a remunerare i fattori produttivi impiegati e nell'equa distribuzione della stessa tra coloro che, a vario titolo, hanno concorso alla sua produzione (capitale e lavoro).

L'economicità nelle aziende composte pubbliche

L'**economicità** nelle aziende pubbliche composte è intesa come la capacità, mantenuta nel lungo periodo, di soddisfare i bisogni considerati di pubblico interesse, facendo affidamento su un flusso di ricchezza fisiologico, ossia considerato economicamente e socialmente sostenibile dalla comunità.

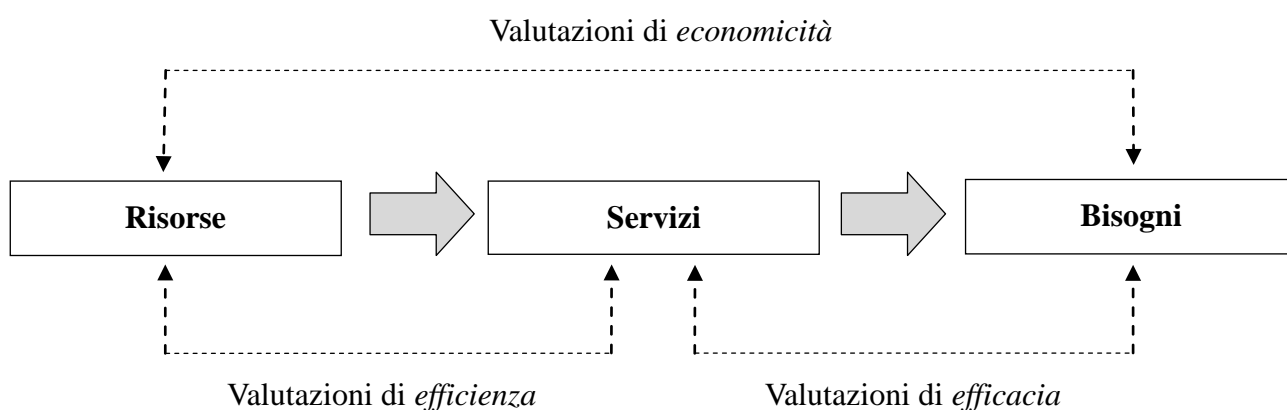
Il grado di raggiungimento dell'economicità è perciò correlato alle modalità di impiego delle risorse, rispetto ai processi di produzione e di consumo, e al confronto rispetto le finalità che derivano dai compiti istituzionali, nell'ottica di un equilibrio economico-finanziario.

Si tratta, in altre parole, di indicare quelle condizioni senza le quali non si produrrebbe un livello accettabile di economicità gestionale, e cioè:

- **soddisfazione degli utenti sulla quantità e sulla qualità dei servizi erogati**, essa si realizza attraverso la capacità dell'azienda pubblica composta di erogare prestazioni e svolgere funzioni congruenti con le proprie finalità, connesse, da un lato, con le risorse a disposizione e, dall'altro, con le specifiche caratteristiche della gestione;
- **equilibrio economico e finanziario**. Il primo è direttamente connesso alla capacità non solo di acquisire i fattori produttivi, necessari per la produzione e l'erogazione dei servizi o lo svolgimento delle funzioni, ma anche di costituire un adeguato patrimonio in grado di assicurare all'azienda le molteplici condizioni operative e strategiche per il perseguimento delle finalità proprie; mentre il secondo si realizza attraverso la sincronica correlazione tra i tempi di liquidabilità degli impieghi e i tempi di esigibilità delle risorse finanziarie attinte per la copertura del fabbisogno.

Il concetto di economicità è strettamente connesso ai parametri che permeano l'attività delle aziende pubbliche, ovvero al cosiddetto modello delle "3 E":

- **efficienza** nell'impiego delle risorse, intesa come rapporto tra quantità e qualità delle risorse impiegate e quantità e qualità delle prestazioni e dei servizi prodotti;
- **efficacia** dell'azione amministrativa, intesa come coerenza tra la quantità e la qualità dei servizi prodotti e la quantità e qualità dei bisogni soddisfatti;
- **economicità** della gestione, intesa come capacità mantenuta nel tempo di soddisfare i bisogni attraverso un flusso di risorse che sia economicamente e socialmente sostenibile.



Il sistema aziendale

L'azienda è un'organizzazione che opera e si evolve all'interno di un ambiente che è la sintesi delle interazioni tra i sistemi che ne fanno parte. Ovvero, essa è influenzata nella struttura e nei comportamenti dall'ambiente di cui fa parte. L'ambiente può essere distinto in **ambiente generale** (che concerne l'ambito più ampio in cui l'azienda è inserita: sistema politico, istituzionale, geografico, culturale, demografico, ecc.) e in **ambiente specifico** (composto da tutti gli interlocutori che hanno diretti rapporti con l'azienda e che variamente appartengono alla sfera collaborativa e alla dimensione competitiva).

Pertanto, l'approccio sistemico allo studio dell'azienda consente di definirla un sistema di forze interdipendenti costituita dai seguenti elementi:

- le **persone (P)**, ossia gli individui che a vario titolo collaborano all'attività aziendale;
- i **mezzi (M)**, cioè i beni economici destinati allo svolgimento dell'attività economica;
- l'**organizzazione (O)**, ovvero, la componente che consente di combinare persone e mezzi nel perseguimento delle finalità aziendali.

In sintesi, indicando con (S) il sistema aziendale avremo la seguente funzione:

$$S = f(P, M, O)$$

La struttura aziendale

Nell'azienda si possono individuare una serie di elementi che compongono la struttura aziendale, vale a dire un insieme ordinato di fattori umani, finanziari e strumentali avvinti tra loro da relazioni di interdipendenza.

L'analisi di tali elementi permette di definire un modello rappresentativo in grado di delineare in modo più semplice una realtà complessa come è quella aziendale, ma anche in grado di comprendere come le persone combinano le risorse per lo svolgimento dell'attività economica. Si può, pertanto, dedurre che la struttura aziendale risulta composta dai seguenti elementi:

- l'assetto istituzionale;
- le persone (organismo personale);
- il patrimonio (mezzi);
- le combinazioni economiche;
- e le modalità di coordinamento delle persone (assetto organizzativo) e dei mezzi (assetto tecnico).

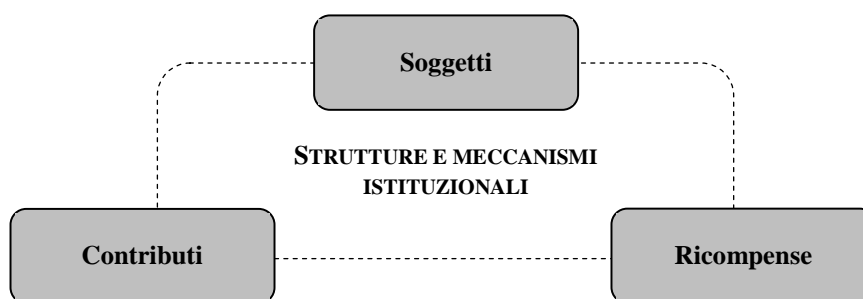


Le persone assumono in ogni ordine di azienda un ruolo fondamentale nella spinta e nel dinamismo che contraddistingue ciascun istituto. È utile definire, pertanto, con riferimento alle varie categorie di persone coinvolte nell'iniziativa aziendale, la molteplicità di interessi e di ruoli, nonché le regole che, nel perseguimento del bene comune, presiedono all'integrazione dei singoli nella comunità aziendale. Coloro che costituiscono l'azienda conferiscono all'istituto un assetto, detto "istituzionale", che inciderà sul suo funzionamento e sui rapporti che esso avrà con i terzi.

L'azienda, infatti, sorge per volontà di soggetti diversi che, apportando contributi di varia natura, intendono perseguire un bene comune e di ottenere ricompense adeguate alle proprie aspettative. In altre parole, per **assetto istituzionale** di un'azienda si intende la configurazione in atto dei seguenti elementi:

- *i soggetti*, ovvero le persone ed i gruppi di persone che a vario titolo, direttamente o indirettamente, ripongono interessi di varia natura nei confronti dell'azienda;
- *i contributi* che tali soggetti apportano;
- *le ricompense* che i soggetti ottengono in relazione alla loro partecipazione, diretta o indiretta, all'azienda;
- *e gli strumenti istituzionali*, ossia le strutture ed i meccanismi che correlano in un equilibrio dinamico i soggetti, i contributi e le ricompense.

Con riferimento a queste prime definizioni, possiamo dunque affermare che, nell'azienda, la configurazione ed i rapporti tra soggetti, meccanismi di correlazione tra contributi e ricompense e strutture per l'esercizio delle prerogative di governo sono diversamente articolate.



I soggetti (**organismo personale**) che nell'azienda sono portatori di interessi primari di tipo economico e che di fatto ne assumono il governo delle decisioni rappresentano il cosiddetto *soggetto economico d'istituto*, mentre coloro che a vario titolo collaborano con l'azienda nel perseguimento degli obiettivi istituzionali sono o collaboratori subordinati (ovvero legati da vincoli di subordinazione) o collaboratori autonomi (ossia legati da contratti senza vincolo di subordinazione).

Definito l'assetto istituzionale e delineate le caratteristiche dell'organismo personale, occorre interrogarsi su quali siano i modelli organizzativi e i sistemi operativi atti a coniugare efficienza ed efficacia nel perseguimento delle finalità istituzionali. Occorre, in altri termini, prendere in considerazione un'altra variabile strutturale, ovvero l'**assetto organizzativo** derivante dalla coordinata combinazione della *struttura organizzativa* (ossia delle modalità di distribuzione, in un insieme coordinato, dei compiti e delle responsabilità tra i vari organi aziendali) e dei *sistemi operativi* (ovvero dei meccanismi che governano la dinamica e la remunerazione dei prestatori di lavoro e l'assegnazione ai vari organi aziendali degli obiettivi e delle risorse).

Con il termine **patrimonio**, invece, si indica quell'insieme di beni materiali e immateriali a disposizione dell'azienda in un determinato momento. Esso deve garantire all'istituto un flusso reddituale tale da poter perseguire lo scopo statutario con stabilità ed autonomia. Il patrimonio può essere distinto in capitale proprio e capitale di terzi in virtù delle relative fonti.

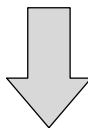
La ricerca della migliore combinazione degli elementi patrimoniali e delle connesse relazioni di interdipendenza (**assetto tecnico**) deve essere orientata al perseguimento dei fini istituzionali. Si

devono, pertanto, definire soluzioni equilibrate di coordinamento rispetto ad obiettivi quali: l'eccellenza tecnica dei processi e dei relativi servizi, la flessibilità, l'efficienza economica, la qualità delle condizioni di lavoro.

L'insieme delle azioni e dei fenomeni che si manifestano nell'azienda e nel suo ambiente si definiscono **combinazioni economiche**. Ovvero, l'insieme delle operazioni svolte dalle persone che compongono l'organismo personale nel perseguimento dei fini istituzionali e che rappresentano la gestione aziendale.

Il processo di evoluzione delle amministrazioni pubbliche

Le tappe del processo di riforma



L. 241/1990

Introduzione dei criteri di economicità, efficienza ed efficacia dell'attività amministrativa

L. 35/1992

Avvio del processo di privatizzazione di alcuni settori della P.A.

D.Lgs 29/1993

Riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche, ridefinizione del ruolo delle figure dirigenziali, istituzione dell'U.R.P., istituzione dei nuclei di valutazione

L. 59/1997

*Ridefinizione delle funzioni e delle responsabilità nelle A.P.
Definizione delle carte dei servizi nei vari settori, potenziamento degli strumenti di valutazione*

L. 127/1997

Snellimento delle procedure amministrative

D.Lgs. 279/1997

Introduzione del sistema di contabilità economica

D.Lgs 286/1999

Riforma del sistema dei controlli interni

D.Lgs 165/2001

Norme di ridimensionamento dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche

D.Lgs 150/2009

Riforma in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle amministrazioni pubbliche

Le riforme generate dal processo evolutivo delle amministrazioni pubbliche sono riconducibili a tre modelli principali:

1. Riforme istituzionali

Hanno per oggetto il cambiamento del sistema istituzionale e politico (processi di decentramento, di autonomia, ecc.)

2. Riforme amministrative

Riguardano l'evoluzione dei modelli organizzativi e gestionali di tipo giuridico (regolamenti) e di tipo tecnico (decisioni e operazioni)

3. Riforme della funzione dirigente (paradigma del New Public Management)

Hanno per oggetto l'evoluzione dei modelli culturali di governo delle amministrazioni pubbliche.

Il processo di riforma

La fine degli anni Ottanta segna l'avvio di una profonda fase evolutiva, nella quale la consapevolezza di dover migliorare la funzionalità degli enti pubblici, nonché la loro capacità di erogare servizi idonei a soddisfare le esigenze dei cittadini, si traduce, attraverso un lento ma costante percorso normativo, nell'applicazione in modo diffuso di principi e criteri aziendali 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. Tale evoluzione scaturisce da un insieme di variabili di carattere economico, politico e sociale che di fatto rivoluzionano il tradizionale agire delle amministrazioni pubbliche:

1. il costante incremento dei bisogni della collettività correlato ad una crescente domanda di servizi qualitativamente migliori;
2. il forte ridimensionamento delle risorse finanziarie a disposizione degli enti, causa/effetto di una più vasta e complessa crisi fiscale dello Stato;
3. l'innovazione tecnologica, con riferimento soprattutto ai sistemi informativi, che impone di modificare radicalmente le modalità di organizzazione, di gestione e di erogazione dei servizi pubblici;
4. il rispetto dei parametri imposti dall'Unione Europea.

Per poter superare lo stato di crisi venutosi a creare da questi nuovi scenari, nel mondo occidentale, e soprattutto nel nostro Paese, si è affermata sempre più la tendenza, per enti e amministrazioni pubbliche, a ricorrere a principi e strumenti di natura aziendale. Si è cominciato così a riconoscere nel concetto di azienda e in quello di managerialità un possibile rimedio a situazioni diffuse di inefficienza e di scarsa qualità delle prestazioni offerte.

I servizi pubblici richiedono, infatti, sempre più l'assimilazione di logiche e metodologie aziendali, ovvero l'adozione di un sistema decisionale ed informativo in grado di supportare i processi di innovazione all'interno delle strutture, nonché un nuovo modello di controllo aziendale che, al contrario dei sistemi tradizionali di tipo burocratico, sia finalizzato ad orientare efficacemente l'attività gestionale, ponendo la giusta attenzione:

- alla corretta allocazione delle risorse e alla riduzione dei costi per elevare il grado di efficienza;
- alla ricerca di un agire più adeguato a produrre servizi qualitativamente e quantitativamente idonei a soddisfare le attese dei cittadini-utenti.

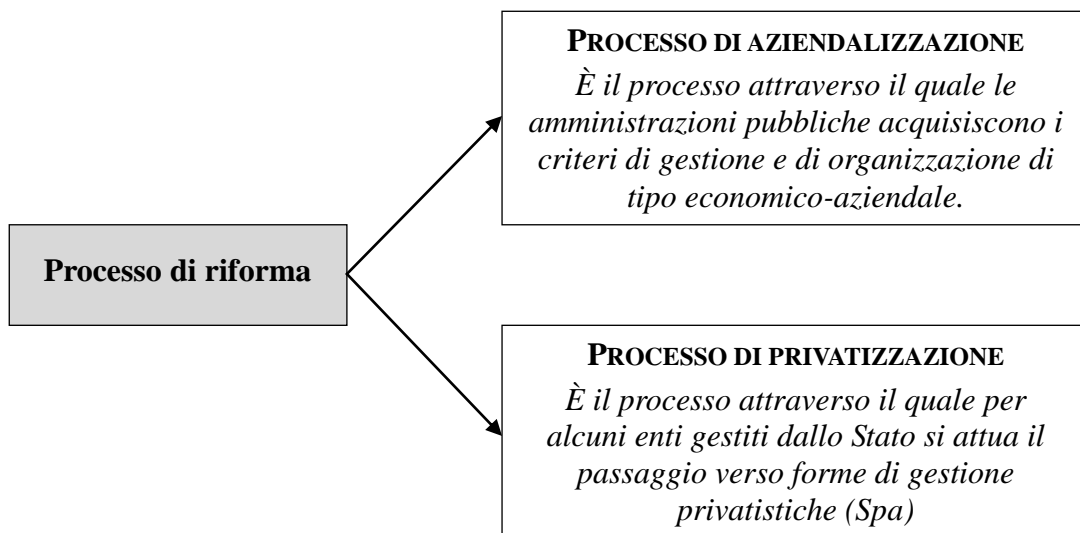
L'attenzione del settore pubblico si è focalizzata, dunque, su logiche manageriali in grado di generare valore e di acquisire vantaggi in termini di efficienza e qualità delle prestazioni. È divenuto necessario quindi investire in tecniche e strumenti di gestione quali: la reingegnerizzazione dei processi, la pianificazione strategica, il controllo di gestione, l'introduzione di nuovi modelli organizzativi e l'esternalizzazione di attività e servizi.

Il percorso aziendale, così delineato dal processo di trasformazione delle amministrazioni pubbliche, trova un suo fondamento ideologico in una corrente di pensiero che, tra gli anni '70 e '80, prende avvio in Gran Bretagna, in Nuova Zelanda e in Australia, e si diffonde, secondo modalità ed intensità differenti, in tutti i paesi ad economia avanzata. Questo nuovo modello di amministrazione pubblica prende il nome di **New Public Management** e si fonda sull'assunto che gli enti pubblici siano considerati, a tutti gli effetti, delle aziende di produzione ed erogazione di servizi e che, pertanto, nella loro gestione non debba prevalere esclusivamente l'approccio di tipo giuridico-formale, ma anche quello economico-aziendale: ovvero, i cittadini considerati portatori di bisogni, quando questi di competenza delle amministrazioni pubbliche, devono essere soddisfatti con la stessa accuratezza e razionale utilizzo delle risorse, così come la competizione impone alle imprese private.

Si ritiene, pertanto, che elementi chiave del movimento in argomento siano:

- l'introduzione in modo esteso di logiche di mercato, attraverso l'affidamento di attività e servizi, non intrinsecamente di competenza pubblica, a soggetti di tipo privato con conseguente ridimensionamento del ruolo imprenditoriale dello Stato (*privatizzazioni*);
- il ricorso a soluzioni organizzative di tipo pubblico/privato per realizzare più efficienti e competitive performance nell'erogazione di determinati servizi ed attività (*esternalizzazioni*);
- il dinamismo competitivo;
- il forte orientamento delle amministrazioni al cittadino-utente, nonché alla qualità dei servizi;
- l'enfasi sui risultati piuttosto che sulla forma e sugli adempimenti;
- la netta separazione tra indirizzo politico e di gestione.

Le privatizzazioni e il New Public Management (NPM) costituiscono approcci apparentemente alternativi alla crisi dell'intervento statale. In realtà, essi sono tra loro complementari: infatti, è il NPM che, nella sua globalità, comprende le privatizzazioni quale elemento di un generale ripensamento circa i più efficienti modi di organizzazione della società. Pertanto, alla luce delle esperienze storicamente verificatesi e preso atto della maggiore funzionalità del mercato rispetto alla burocrazia, viene riportato all'iniziativa privata e alla concorrenza tutto ciò che non sia di stretta pertinenza pubblica (privatizzazioni). Mentre, nell'ambito del comparto specificamente pubblico (enti locali, regioni, sanità, università, scuola, previdenza, ecc.) vengono introdotti valori culturali e strumenti tecnici volti alla soddisfazione dell'utente ed improntati alla produttività (aziendalizzazioni).



Si tratta, dunque, nel caso della **privatizzazione**, di un processo attraverso il quale, per alcuni enti gestiti originariamente dallo Stato, si attua un passaggio verso forme di gestione privatistiche (S.p.A.), ritenute più capaci di risposte nei confronti di un ambiente dinamico e mutevole e più efficaci nel rendere determinati servizi idonei a soddisfare le aspettative degli utenti.

Con la privatizzazione si assiste ad una riduzione del ruolo dell'intervento statale con il contemporaneo potenziamento del settore privato, in termini non solo di responsabilità finanziaria, ma anche gestionale e strategica. In tal senso, appare rilevante la distinzione tra la privatizzazione dei servizi pubblici e l'affidamento all'esterno degli stessi: con l'esternalizzazione, di fatto, la responsabilità primaria, in termini di politiche e modalità di finanziamento, rimane in capo all'operatore pubblico, a differenza della prima fattispecie in cui si realizza un vero e proprio cambiamento del soggetto giuridico.

Il processo di aziendalizzazione

Le implicazioni del processo di aziendalizzazione delle amministrazioni pubbliche sono le seguenti:

1. autonomia istituzionale e gestionale;
2. responsabilizzazione economica;
3. dinamismo competitivo;
4. riorganizzazione manageriale e funzionale;
5. programmazione della gestione;
6. controllo e valutazione dei risultati.

L'**autonomia istituzionale e gestionale** rappresenta la condizione indispensabile per il costituirsi di una vera e propria unità aziendale. Il concetto di autonomia deve essere collegato ad uno specifico spazio d'azione dell'azienda pubblica che le consenta di influire in modo determinante sui risultati di natura economica e non. Pertanto, è possibile sviluppare all'interno di ciascun ente particolari caratteristiche sotto il profilo organizzativo, strategico ed economico, riconducibili alla libertà di individuare e di determinare obiettivi e condizioni organizzative più idonee al perseguimento delle finalità istituzionali, alla possibilità di definire ed attuare le migliori modalità di acquisizione (nuovi strumenti di finanziamento), gestione ed impiego delle risorse e alla scelta autonoma delle più efficaci strategie di produzione ed erogazione dei servizi.

La **responsabilizzazione economica** riguarda lo sviluppo di un modello comportamentale utile a cogliere le spinte all'economicità e gli stimoli al conseguimento dei migliori risultati, in un quadro generale di finanza pubblica caratterizzato comunque da crescenti tensioni nelle risorse a disposizione. È in questo contesto, che assume rilevanza il nuovo ruolo del management nella gestione dei processi di cambiamento, in cui l'orientamento delle sue azioni deve essere diretto al miglioramento dell'efficienza interna, all'erogazione di servizi di qualità e alla conseguente soddisfazione degli utenti.

Il riconoscimento dei caratteri aziendali implica che ogni amministrazione pubblica rivolga una particolare attenzione e sensibilità alle evoluzioni dell'ambiente esterno, con il quale è necessario stabilire costanti relazioni di scambio, sia di tipo competitivo che di tipo collaborativo (**dinamismo competitivo**), allo scopo di ottimizzare l'impiego delle risorse disponibili e, per questa via, l'efficienza dell'attività amministrativa interna, in un'ottica di risultati sempre più corrispondenti agli obiettivi. L'apertura ad un sistema di relazioni di tipo competitivo e di tipo collaborativo implica un profondo cambiamento nelle logiche di guida e di gestione da parte delle amministrazioni pubbliche, le quali per completare il proprio orientamento all'aziendalizzazione devono caratterizzarsi come «sistemi aperti», introducendo più dirette e precise responsabilità sui risultati, sul rapporto risultati-risorse e sulle relazioni con la domanda. Ciò impone, in particolare, la considerazione dei soggetti esterni, non solo come titolari di diritti e doveri, ma soprattutto come portatori di bisogni cui dare risposte in termini di qualità e quantità di servizi. È necessario passare da logiche autoreferenziali, tipiche dei sistemi chiusi e monopolistici, a logiche di controllo e legittimazione di tipo esterno, tipiche dei sistemi aperti e concorrenziali.

Questo significa che gli enti pubblici devono sviluppare una diversa sensibilità valutativa, nel senso che devono compiere analisi approfondite dei contesti esterni, nonché, sforzi di analisi e comparazioni delle risorse disponibili per stimare le proprie capacità in termini di punti di forza e di debolezza rispetto alle istituzioni concorrenti. È perciò chiaro che le università devono impegnarsi a sviluppare una particolare «capacità di risposta» alle esigenze e ai bisogni dei loro utenti attraverso la ricerca di caratteri distintivi e leve di sviluppo capaci di tradursi in vantaggi competitivi.

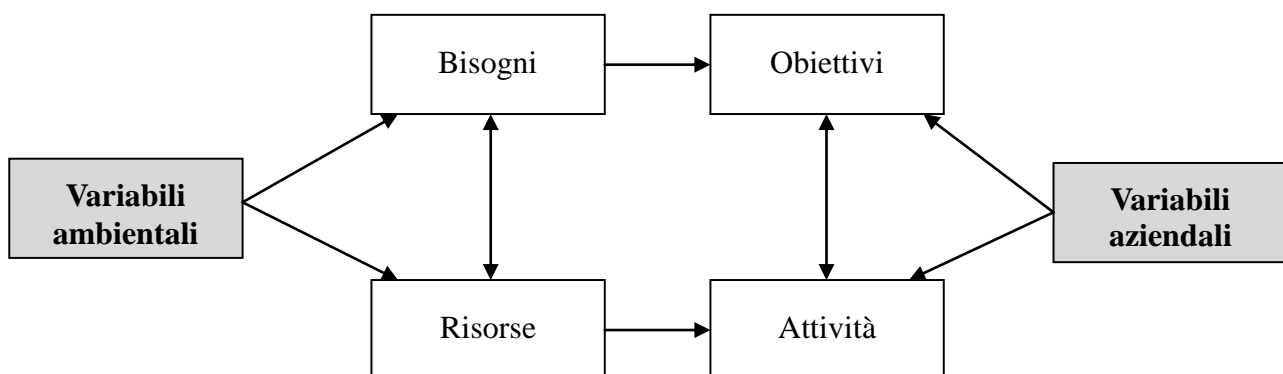
L'esigenza di adattamento alle dinamiche dell'ambiente esterno, in maniera più tempestiva ed efficace rispetto al passato, unitamente all'aumentata complessità organizzativa e gestionale, pongono la necessità per le amministrazioni pubbliche di sviluppare al loro interno una funzione di

direzione aziendale in senso compiuto, autonoma e responsabile, che si accompagni ad uno sviluppo diffuso della cultura manageriale e ad una netta **riorganizzazione funzionale** dell'intera struttura amministrativa. Per garantire, infatti, un reale rafforzamento dei principi e dei criteri aziendali occorre che si distinguano con maggior chiarezza, negli assetti organizzativi interni, tre tipi di funzioni assegnate a tre livelli diversi:

- la **funzione politico-istituzionale**, diretta a garantire il governo degli enti e le favorevoli condizioni generali per l'azione pubblica (funzione attribuita agli organi elettivi);
- la **funzione manageriale o gestionale**, chiamata ad assicurare, attraverso decisioni autonome e specifiche, il principio di efficienza ed il criterio di funzionalità nell'esercizio dell'attività amministrativa (funzione attribuita agli organi di direzione);
- la **funzione operativa**, chiamata infine a tradurre in atti concreti le decisioni derivanti dagli organi di governo e dagli organi di direzione (funzione attribuita agli organi esecutivi).

Porre un problema di autonomia decisionale e di gestione manageriale all'interno delle aziende pubbliche significa richiedere l'approntamento di appositi strumenti, affinché le decisioni vengano assunte in un'ottica di razionalità e coerenza tra dinamica dei bisogni e risorse messe a disposizione per il loro soddisfacimento, da un lato, e tra obiettivi di gestione e standard di attività, dall'altro, secondo i principi della programmazione flessibile. La **programmazione** è intesa come l'insieme di decisioni e di azioni idonee a influenzare attivamente la dinamica di un sistema complesso, qual è l'azienda, orientandolo verso il perseguimento degli obiettivi istituzionali.

La programmazione, dunque, crea una coerenza tra variabili ambientali (ovvero bisogni e risorse) e variabili aziendali (ovvero obiettivi di gestione e programmi di attività).



Pianificare strategicamente significa:

- a. evitare scelte non coordinate;
- b. evitare ostacoli che impediscono la realizzazione delle scelte;
- c. abbandonare l'idea illuministica che tutto si possa fare (prevedere revisioni e aggiustamenti).

La **pianificazione strategica** consiste nell'effettuare analisi e prendere decisioni riguardanti:

- il ruolo che l'azienda intende svolgere nel futuro (*mission*), l'orientamento di fondo che deve guidare l'azione amministrativa;
- gli obiettivi della gestione;
- le scelte principali, tra le diverse alternative, tramite cui perseguire gli obiettivi (strategie);
- le politiche e i criteri sulla base dei quali valutare l'opportunità di intervenire.

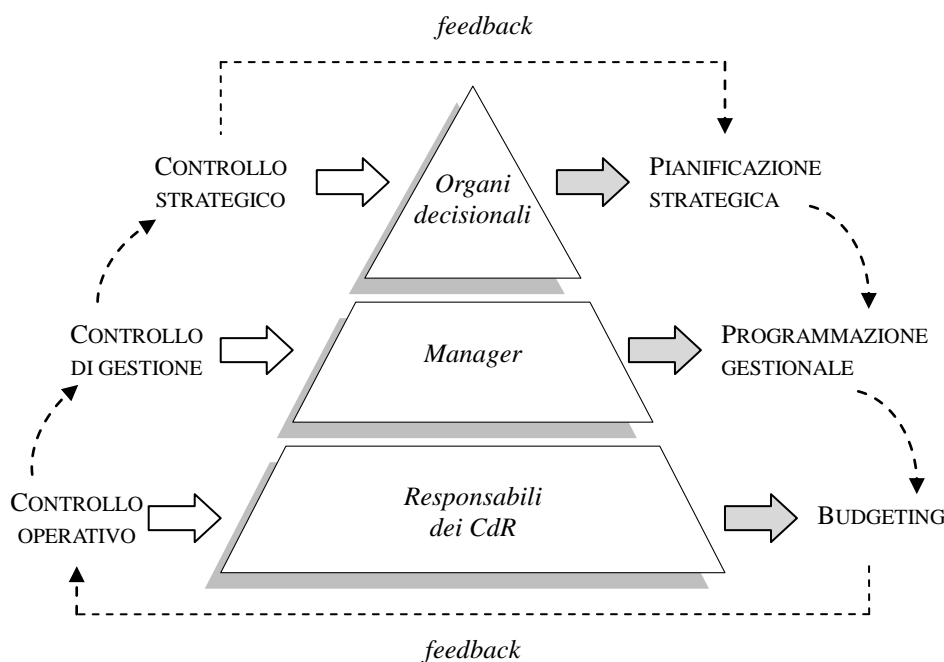
La formulazione degli obiettivi aziendali e, soprattutto, il loro raggiungimento attraverso la gestione sono operazioni che presentano molti elementi di incertezza legati a fattori di complessità, che impongono all'azienda, di qualunque tipo essa sia, di dotarsi di strumenti di governo interno,

ovvero di sistemi di “autoregolazione” finalizzati a supportare l’azione amministrativa nella formulazione e nell’articolazione degli obiettivi, con la possibilità di valutare i risultati sia alla fine che durante la gestione, in modo da consentire l’attivazione di azioni correttive.

Pertanto, l’assunzione di nuove e più evidenti responsabilità da parte delle amministrazioni pubbliche, sia sotto il profilo economico che istituzionale, richiede l’adozione di processi e **meccanismi di controllo e valutazione delle attività** svolte per completare e allo stesso tempo governare l’evoluzione aziendale. Questa nuova visione è stata meglio definita con l’introduzione del D.lgs. 286/1999, il quale ha ridisegnato il sistema dei controlli interni:

1. il controllo dell’efficacia, dell’efficienza e dell’economicità dell’azione amministrativa al fine di ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi di correzione, il rapporto tra costi e risultati (**controllo di gestione**). Tale attività è svolta da strutture (ufficio controllo di gestione) che rispondono ai dirigenti posti al vertice dell’organizzazione;
2. la valutazione delle prestazioni del personale con qualifica dirigenziale (**valutazione della dirigenza**);
3. la valutazione dell’adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione dei piani, dei programmi e di altri strumenti di determinazione dell’indirizzo politico, in termini di congruenza tra risultati conseguiti e obiettivi predefiniti (**valutazione e controllo strategico**);
4. il controllo sulla legittimità, sulla regolarità e sulla correttezza dell’azione amministrativa (**controllo di regolarità amministrativa e contabile**), svolto, infine, dal Collegio dei Revisori e dagli Uffici di Ragioneria.

I sistemi di programmazione e controllo nascono, dunque, con una finalità ben precisa: orientare i comportamenti del management e dell’intera struttura organizzativa verso il perseguimento degli obiettivi mediante il miglior impiego possibile delle risorse a disposizione. In altri termini, tutto ciò potrebbe essere definito come il meccanismo operativo con il quale l’azienda formula e articola i suoi obiettivi, generali e specifici, (pianificazione strategica, programmazione gestionale e *budgeting*) e crea le condizioni informative (controllo strategico, controllo di gestione e controllo operativo) per garantirne il perseguimento. Lo schema di seguito riportato spiega infatti come la definizione degli obiettivi strategici da parte degli organi decisionali incida sull’individuazione delle priorità gestionali ed operative a livello manageriale e dei responsabili dei CdR e, di conseguenza, generi rispettive azioni di controllo e di valutazione a supporto delle decisioni.



L'introduzione dei sistemi di programmazione e controllo non si caratterizza esclusivamente per la risoluzione di problemi di carattere tecnico (ovvero legati alla scelta della soluzione hardware e software), ma si afferma soprattutto per gli effetti che essa produce sui risultati di gestione. Non è sufficiente, infatti, disporre di strumenti informatici adeguati per la produzione delle informazioni, ma è necessario creare le condizioni affinché si realizzi l'orientamento dei comportamenti verso il raggiungimento degli obiettivi e il miglioramento dei livelli di efficienza attraverso una logica di processo, ovvero mediante un insieme di comportamenti indotti dall'operatività del sistema delle responsabilità economiche e del sistema amministrativo di supporto.

In particolare, il processo di programmazione e controllo riguarda le modalità di gestione e di attuazione dell'attività di governo aziendale e si compone di quattro fasi:

- programmazione;
- budgeting;
- svolgimento e misurazione dei risultati dell'attività gestionale (output);
- reporting e valutazione.



L'attività di programmazione è finalizzata alla formulazione dei piani e dei programmi aziendali generali. Di norma, tale attività è collocata nell'ambito di una progettualità pluriennale e strategica, il cui arco temporale di riferimento varia in funzione della tipologia di azienda e della mutevolezza dell'ambiente esterno nel quale opera. Al di là dell'esistenza di un quadro programmatico di tipo pluriennale, le aziende si preoccupano, inoltre, di formulare anche piani e programmi annuali, successivamente recepiti dal sistema di budget, quale esplicitazione degli obiettivi strategici ed elemento di riferimento per l'operatività dei diversi settori aziendali.

La predisposizione dei budget presuppone la traduzione in termini quantitativi e monetari dei piani e dei programmi aziendali. L'arco temporale di riferimento è predefinito, solitamente un anno, e la formulazione degli obiettivi avviene rispetto all'articolazione delle responsabilità interne aziendali. In altre parole, mentre la programmazione aziendale si preoccupa di definire gli obiettivi in termini di piani e progetti che coinvolgono l'intera struttura o parti della stessa per grandi settori, il sistema di budget segmenta piani e progetti generali in funzione degli specifici centri di responsabilità e acquisisce significatività nel momento in cui le risorse umane e finanziarie sono coerenti con gli obiettivi da perseguire. È bene precisare, peraltro, che le responsabilità non possono essere disgiunte dal riconoscimento dell'autonomia decisionale per poter creare le condizioni necessarie al raggiungimento dei risultati attesi.

Con lo svolgimento dell'attività, conseguente al funzionamento aziendale, si procede alla rilevazione, per frazioni di periodo, dei risultati effettivamente ottenuti. Tale misurazione avviene con riferimento agli stessi parametri individuati per la formulazione degli obiettivi, ovvero dai costi, dai ricavi e dagli indicatori rappresentativi dell'attività svolta e del grado di soddisfacimento della domanda o dei bisogni. Tutto ciò al fine di consentire e di comprendere le cause che eventualmente hanno determinato una differenza tra i risultati attesi e quelli realizzati.

Infine, le informazioni contabili, insieme a tutta una serie di altre informazioni, sono raccolte, analizzate e presentate attraverso delle sintesi informative finalizzate ad esplicitare l'esistenza di scostamenti tra obiettivi e risultati effettivi e, nel caso in cui ciò si verificasse, ad assumere le necessarie azioni correttive. Questa attività è denominata *reporting*, mentre i documenti attraverso cui essa si realizza sono detti *report*.

Il processo di controllo, dunque, ha natura circolare e si attua indifferentemente a preventivo, *in itinere* e a consuntivo.

Il controllo preventivo o antecedente consiste nell'accertamento dell'idoneità dei programmi operativi di gestione (*budget*) a contribuire positivamente al raggiungimento degli obiettivi esplicitati dal piano strategico. Da un punto di vista organizzativo, tutto ciò si concretizza nell'esame dei budget da parte del management e nella loro approvazione da parte degli organi decisionali che li rendono esecutivi.

Il controllo *in itinere* o concomitante si esercita ad intervalli prestabiliti e si propone di monitorare l'andamento della gestione attraverso la rilevazione dei risultati (*reporting*), parziali o intermedi, che via via si manifestano, segnalando le eventuali aree critiche su cui apportare le dovute azioni correttive.

Il controllo consuntivo o susseguente, infine, concerne la valutazione a posteriori dei risultati ottenuti e costituisce una base informativa, motivazionale e decisionale, per il successivo processo di definizione degli obiettivi e delle scelte organizzative e gestionali.

La distinzione qui accennata evidenzia il principio per il quale controllare la gestione non vuol dire aspettare che i risultati finali si manifestino, ma anzi significa procedere ad un monitoraggio, il più tempestivo possibile, per mantenere la possibilità di intervenire e correggere la direzione di marcia, al fine del conseguimento dei risultati attesi. In tal senso, il controllo è da intendersi come intrinsecamente orientato al futuro, ovvero come un'attività di guida finalizzata al perseguimento di condizioni di economicità a valere nel tempo.